




3 1761 11971080 4





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto









CAI

Z3

-68L16W

Task force on labour  
relations

# Équipe spécialisée en relations de travail

Study

## Étude N° 23

# Les critères des conflits créant une situation d'urgence

Pierre Verge

LL.M. (Toronto)

LL.D. (Laval)

Faculté de droit

Université Laval

Bureau du Conseil privé  
Ottawa







**ÉQUIPE SPECIALISÉE EN RELATIONS DE TRAVAIL**

(sous l'égide du Bureau du Conseil privé)

**ÉTUDE N° 23**

**LES CRITÈRES DES CONFLITS  
CRÉANT UNE SITUATION D'URGENCE**

par

**PIERRE VERGE**

**LL.M. (Toronto)**

**LL.D. (Laval)**

Faculté de droit  
**UNIVERSITÉ LAVAL**

**OTTAWA**

**OCTOBRE 1967**



© Droits de la Couronne réservés

En vente chez Information Canada à Ottawa,  
et dans les librairies d'Information Canada

HALIFAX  
*1735, rue Barrington*

MONTREAL  
*Édifice Aeterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine*

OTTAWA  
*171, rue Slater*

TORONTO  
*221, rue Yonge*

WINNIPEG  
*Édifice Mall Center, 499, avenue Portage*

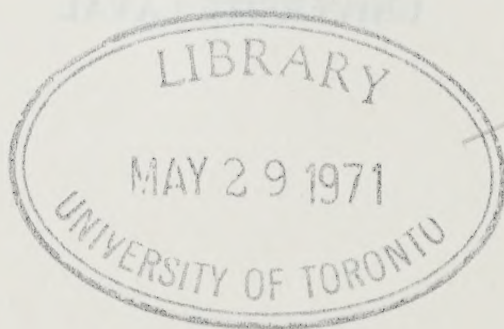
VANCOUVER  
*657, rue Granville*

ou chez votre libraire

Prix \$2.75      N° de catalogue CP32-6/1967-23F

*Prix sujet à changement sans avis préalable*

Information Canada  
Ottawa, 1971





ETUDES  
DE  
L'EQUIPE SPECIALISEE EN RELATIONS DE TRAVAIL

Etude n°

- |    |   |         |
|----|---|---------|
| 1  | Broadcasting - An Industry Study<br>by Ruby S. Samlasingh, M.A.<br>N° de catalogue CP32-6/1967-1  | \$ 1.50 |
| 2  | Professional Workers and Collective Bargaining<br>by Shirley B. Goldenberg, M.A.<br>N° de catalogue CP32-6/1967-2   | \$ 2.50 |
| 3  | Syndicalisme, consommation et société de consommation<br>par le Professeur Bernard Solasse (Laval)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-3F  | \$ 1.00 |
| 4  | Compulsory Arbitration in Australia<br>by Professor J. E. Isaac (Monash)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-4   | \$ 1.00 |
| 5  | Adaptation and Innovations in Wage Payment Systems in Canada<br>by Professor Jack Chernick (Rutgers)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-5   | \$ 1.50 |
| 6  | Labour Arbitration and Industrial Change<br>by Paul C. Weiler, LL.B. (Osgoode), LL.M. (Harvard)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-6  | \$ 1.50 |
| 7  | Trends in Industrial Relations Systems of Continental Europe<br>by Paul Malles (Economic Council of Canada)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-7  | \$ 2.50 |
| 8  | Labour Disputes in Essential Industries<br>by Harry W. Arthurs, LL.B. (Toronto), LL.M. (Harvard)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-8   | \$ 3.25 |
| 9  | Le syndicalisme au Québec: Structure et mouvement<br>par J. Dofny, Elève titulaire de l'Ecole pratique des hautes<br>études (Paris), et P. Bernard, M.A., Sociologie (Montréal)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-9F   | \$ 1.25 |
| 10 | Unfair Labour Practices: An Exploratory Study of the<br>Efficacy of the Law of Unfair Labour Practices in Canada<br>by Innis Christie, LL.B. (Dalhousie, Cantab), LL.M. (Yale)<br>and Morley Gorsky, LL.B. (Manitoba), LL.M. (New York)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-10 | \$ 2.50 |
| 11 | Responsible Decision-Making in Democratic Trade Unions<br>by Earl E. Palmer, A.M. (Yale)<br>N° de catalogue CP32-6/1967-11  | \$ 4.50 |



Etude n°

- 12 Industrial Conversion and Workers' Attitudes to Change  
in Different Industries  
by Jan. J. Loubser, M.A., Ph.D. (Harvard) and  
Michael Fullan, M.A., Ph.D., (Toronto)  
N° de catalogue CP32-6/1967-12 \$ 3.00
- 13 Structures et pouvoirs de la Fédération des Travailleurs  
du Québec  
par Paul Bernard, M.A., Sociologie (Montréal)  
N° de catalogue CP32-6/1967-13F \$ 3.75
- 14 Evolution du patronat et ses répercussions sur les attitudes  
et pratiques patronales dans la province de Québec  
par Laurent Bélanger, Ph.D., (Laval)  
N° de catalogue CP32-6/1967-14F \$ 1.50
- 15 Wildcat Strike in Lake City  
by Maxwell Flood, M.A. (McGill)  
N° de catalogue CP32-6/1967-15 \$ 1.50
- 16 A Study of the Effects of the \$1.25 Minimum Wage  
Under the Canada Labour (Standards) Code  
by Mahmood A. Zaidi, Ph.D. (California)  
N° de catalogue CP32-6/1967-16 \$ 1.75
- 17 Management's Views on Union-Management Relations  
at the Local Level  
by A. Mikalachki, M.B.A., (Western Ontario),  
G. Forsyth, M.B.A., (Western Ontario).  
J. J. Wettlaufer, M.B.A., LL.D. (Western Ontario).  
N° de catalogue CP32-6/1967-17 \$ 1.25
- 18 Interest Arbitration  
by Donald J.M. Brown, LL.B. (Osgoode), LL.M. (Harvard)  
N° de catalogue CP32-6/1967-18 \$ 3.25
- 19 Wage Determination in Canadian Manufacturing Industries  
by Grant L. Reuber, Ph.D. (Harvard)  
N° de catalogue CP32-6/1967-19 \$ 1.50
- 20 Labour-Management Relations in the Railway Industry  
by Stephen G. Peitchinis, M.A. (Western), Ph.D. (London)  
N° de catalogue CP32-6/1967-20 \$ 4.00
- 21 Collective Bargaining by Canadian Public School Teachers  
by J. Douglas Muir, B. Comm. (British Columbia)  
M.B.A. (California)  
N° de catalogue CP32-6/1967-21 \$ 4.00



Etude n°

- 22 Times of Trouble: Labour Unrest and Industrial Conflict  
in Canada, 1900-66  
by Stuart Marshall Jamieson, M.A. (McGill), Ph.D. (California)  
N° de catalogue CP32-6/1967-22 \$ 5.50
- 23 Les critères des conflits créant une situation d'urgence  
par Pierre Verge, LL.M. (Toronto), LL.D. (Laval)  
N° de catalogue CP32-6/1967-23F \$ 2.75

Les études de l'Equipe spécialisée en relations de travail  
sont le fruit de certains travaux de recherches effectués  
par contrat. Les observations et opinions formulées dans  
ces études ne reflètent pas nécessairement l'avis des  
membres de l'Equipe spécialisée.

## PREFACE

L'étude, selon l'exposé qui en a été fait, doit porter "sur les critères permettant d'identifier les conflits de travail présentant à la fois un caractère d'urgence et d'intérêt public. Elle consiste surtout à faire un relevé de la littérature et de la jurisprudence canadienne et américaine sur le sujet depuis les années 1930 jusqu'à 1967".

La méthodologie proposée est la suivante:

"Faire un relevé dans la littérature à caractère académique des critères que l'on utilise pour déterminer qu'un conflit de travail produit une situation d'urgence affectant l'intérêt public. Littérature américaine et canadienne.

Faire un relevé des déclarations officielles à la Chambre des Communes ou dans les législatures à l'occasion de conflits qui pouvaient présenter une situation d'urgence affectant l'intérêt public, ou de la législation à ce sujet.

Faire un relevé des décisions soit des tribunaux, soit des organismes administratifs dans les conflits qui pouvaient présenter une situation d'urgence affectant l'intérêt public, dans le but de déceler les critères employés."

Il s'agit donc essentiellement d'une recherche bibliographique; aussi, l'étude ne se veut-elle qu'ouvrage de référence. Elle consiste dans l'exposé



des critères des conflits créant des situations d'urgence, critères qui ont été effectivement formulés, soit par des auteurs, soit par des tribunaux ou des organismes administratifs, soit par des parlementaires à l'occasion de débats, soit encore par le législateur dans le texte formel d'une loi.

Examinons de plus près l'objet de l'étude. Observons au départ le caractère relativement récent des préoccupations ayant pour objet ces "conflits présentant un caractère d'urgence" (emergency disputes). Elles sont, dans l'ensemble du moins, essentiellement apparues après la fin du second conflit mondial, la longue période de guerre étant elle-même, comme nous aurons l'occasion de le constater, une période évidemment particulière, empreinte dans son ensemble d'un caractère général d'urgence qui ne se retrouve pas de façon continue dans une période de paix relative.

Pour ce qui est de son étendue "territoriale", l'étude doit exposer l'appréciation de situations d'urgence survenues relativement à des matières qui, au Canada, relèvent, soit de la compétence législative du Parlement, soit de celle des législatures provinciales. Il en va de même des situations survenues aux Etats-Unis: il s'agit aussi bien de "national emergency disputes", aux termes de la loi fédérale, que des conflits ressortissant aux états.

Dernière précision au sujet de l'objet de l'étude: elle doit porter sur la façon de déceler, d'identifier ces "conflits créant des situations d'urgence". L'on ne nous propose pas de rechercher les remèdes qui ont pu être apportés à ces situations. D'autres études commanditées par l'Equipe spécialisée traitent des mesures appropriées face à ces conflits critiques du travail. Parmi celles-ci, il faut notamment mentionner l'étude 8,

confiée à monsieur le professeur H.W. Arthurs et intitulée "Labour Disputes in Essential Industries".

Au sujet des solutions à apporter, nous nous permettons toutefois une observation. La recherche de critères servant à définir les "conflits d'urgence" ne devrait pas laisser croire nécessairement à l'opportunité d'établir un régime commun aux différents conflits de travail qui pourraient être atteints éventuellement par la compréhension de ce terme "conflits d'urgence" ou par les critères servant à déterminer l'existence d'un tel caractère d'urgence. La diversité des solutions, au contraire, peut paraître opportune, compte tenu à la fois du fait que les "conflits d'urgence" sont peu fréquents et qu'ils surviennent dans des secteurs disparates. Mais, il s'agit là d'un problème qui déborde le cadre de la présente étude....

Enfin, signalons ici une difficulté mentionnée par certains auteurs et que nous n'avons pas nous-mêmes manqué de constater à plusieurs occasions tout au long des recherches: cette difficulté provient de l'imprécision de l'expression "conflits ayant un caractère d'urgence" et de celle d'autres termes connexes:

" 'Emergency' and 'dispute' and 'public interest' are being recognized as imprecise words and 'emergency dispute' as a term which is meaningless because it can mean so many different things". (Wirtz, Willard W., dans "Emergency Dispute and National Policy" Bernstein & al, ed., à la page 149.)

Un autre auteur formule différemment la même pensée:

Since the remedy to an emergency dispute is designed to alleviate the emergency conditions created, the definition of an emergency dispute or an emergency condition is of critical importance in any discussion



of alternative remedies. However, the definitional question has received rather short shrift and concentration has centered on solutions. "Emergency dispute" seem to have become a term which is used as if everyone knows what it means, but which in reality is an abstract concept of considerable conceptual difficulty. Smythe, C.F., Public Policy and Emergency Disputes, (1963) 14 Labor Law Journal 827, à la page 832.

Il n'en reste pas moins que plusieurs auteurs, surtout des auteurs américains, traitent de ces "conflits d'urgence". Un nombre relativement restreint d'entre eux entreprennent de discuter méthodiquement des critères servant à identifier ces conflits. Toutefois, dans bien d'autres cas, il est possible de déduire de leurs écrits la conception qu'ils se font de tels conflits de travail.

Il en va de même, assez souvent, des débats parlementaires: à travers une abondance de mots, jamais tellement précis, il est souvent possible de déceler l'appréciation que l'on se fait de l'urgence d'une situation. Pour ce qui est des décisions judiciaires, la difficulté se situe généralement à l'opposé: l'on s'y montre laconique et l'on a recours, le plus souvent, à des formules sacramentelles. Enfin, rares sont les textes de lois traitant spécifiquement des "conflits créant des situations d'urgence", du type des articles 206 et suivants de la loi fédérale américaine, le Labor Management Relations Act, ou, au Canada, du "Essential Services Emergency Act, 1966", de la Saskatchewan. En plus de tels textes et de lois n'ayant pour objet qu'un conflit de travail déterminé (en exemple, la Loi sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer, Statuts du Canada, 1950-51, C. 1), nous avons cru bon signaler également (sous la rubrique "Le contexte statutaire") l'existence de législations dont l'effet est d'interdire de façon permanente à certaines catégories de personnes (les instituteurs, notamment, dans certaines provinces canadiennes) de recourir à la grève. Bien que l'existence



de telles mesures tiennent à différents facteurs, il est permis d'y voir souvent un indice à l'effet que la grève qu'entreprendraient ces personnes, revêtirait assez facilement un caractère d'urgence, du moins aux yeux des personnes chargées de l'application de ces lois.

Nous avons donc tenté de percevoir de ces nombreux énoncés provenant de diverses sources, les diverses tendances pouvant exister sur le plan de la détermination des conflits créant des situations d'urgence. Dans une première partie, intitulée "Répertoire analytique", nous avons voulu mettre en relief ces différentes tendances. Il s'agit, surtout, dans cette partie, du regroupement de divers passages provenant de la littérature, tant canadienne qu'américaine. Un index alphabétique général des auteurs a été placé à la fin de l'étude. Chaque livre ou article y fait l'objet d'un numéro consécutif; ces numéros servent à identifier la provenance des extraits des auteurs que nous reproduisons dans l'étude.

Pour ce qui est des autres sources (tribunaux, organismes administratifs, déclarations parlementaires, textes de loi...), nous avons groupé les extraits en provenant dans une seconde partie intitulée "Répertoire sectoriel". Les extraits s'y trouvent, en effet, répartis selon le domaine de l'autorité législative compétente (Parlement ou législatures, au Canada; niveaux fédéral et étatique, aux Etats-Unis). A l'intérieur de chacune de ces sections, les extraits sont également séparés, autant que possible, selon le secteur industriel ou professionnel auquel ils se rapportent.

L'auteur tient à remercier d'une façon particulière, monsieur Alan Puttee, étudiant en économie de l'Université McGill, pour les précieux renseignements qu'il lui a fournis relativement à des conflits du travail,



notamment ceux mettant en cause les chemins de fer et le secteur maritime au Canada. Il veut également signaler la précieuse collaboration de Me Jean-Guy Villeneuve, licencié en droit de Laval, tout au long de ses recherches.

PIERRE VERGE

Québec, 15 septembre 1967.

## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Préface	v
<u>PREMIERE PARTIE: REPERTOIRE ANALYTIQUE</u>	1
<u>CHAPITRE I: LA RECHERCHE DES CRITERES (OBSERVATIONS PRELIMINAIRES)</u>	3
A. L'objet des critères	4
1. Les conflits ayant un caractère d'urgence sont évidemment, des situations critiques	4
2. Les conflits ayant un caractère d'urgence constituent une catégorie particulière de conflits mettant en cause l'intérêt public (public interest disputes)	5
3. Les conflits ayant un caractère d'urgence nécessitent normalement une intervention étatique particulière et directe	9
B. L'opportunité de critères préétablis	13
1. Le contexte politique des conflits	14
a) Le rôle de l'Etat à l'occasion d'un conflit de travail sérieux est un concept variable	14
b) En réalité, la conduite du gouvernement en matière de conflits de travail sérieux, est dictée par les pressions qu'il ressent	16



	<u>Page</u>
c) L'évaluation de l'urgence des situations ne s'effectue généralement que dans un contexte d'exagération (politisation des conflits)	19
2. Le particularisme des conflits	24
a) Le particularisme des conflits de travail, en général	25
b) Le particularisme des périodes de guerre	26
3. La diversité des solutions d'un conflit	29
 <u>CHAPITRE II</u> LA FORMULATION DES CRITERES	33
A. Le consensus dans l'admission des critères	35
1. Retention de l'atteinte à la santé et à la sécurité publique	35
2. Le rejet de la simple incommodité	43
B. Les variantes dans l'admission des critères	46
1. Atteinte au bien-être du public	47
2. Dislocation de l'économie	56
3. Atteinte à l'éducation (d'un groupe d'élèves)	59
C. Les modalités d'application des critères	61
1. La phase du conflit	61
2. L'étendue territoriale des effets de l'arrêt de travail	64
Conclusion	68
 <u>SECONDE PARTIE: REPERTOIRE SECTORIEL</u>	
Décisions judiciaires et d'organismes administratifs, déclarations parlementaires et textes de lois	71
 <u>CHAPITRE I: CANADA</u>	73

	<u>Page</u>
A. Matières relevant de la compétence du Parlement fédéral	73
1. Le contexte statutaire	73
a) Législation de portée générale	73
b) Législation ne s'appliquant qu'en période de guerre	76
2. Chemins de fer	80
3. Transport maritime	99
4. Débardeurs	104
5. Elévateurs à grain	114
6. La poste	115
7. Transport aérien	116
B. Matières relevant de la compétence des législatures des provinces	117
1. Terre-Neuve	117
a) Le contexte statutaire	117
b) Le secteur hospitalier	118
c) Le secteur forestier	120
2. Ile du Prince-Edouard	121
a) Le contexte statutaire	121
b) Dispositions spéciales relatives aux grèves et aux lock-out dans les ser- vices essentiels	121
c) Disposition spéciale relative aux employés des entreprises d'utilité publique	122
d) Divers	122
3. Nouvelle-Ecosse	123
4. Nouveau-Brunswick	124
5. Québec	125



	<u>Page</u>
a) Le contexte statutaire	125
b) Le secteur scolaire	132
c) Le secteur hospitalier	145
d) Divers	150
6. Ontario	156
a) Le contexte statutaire	156
b) Le secteur hospitalier	158
c) Le secteur Hydro-électrique	162
d) Divers	168
7. Manitoba	169
a) Le contexte statutaire	169
b) Dispositions spéciales relatives à certaines entreprises d'utilité publique	170
8. Saskatchewan	172
a) Le contexte statutaire	172
b) La grève des médecins (1962)	172
c) Le conflit de la Saskatchewan Power Corporation et "The Essential Services Emergency Act, 1966"	174
9. Alberta	177
a) Le contexte statutaire	177
b) L'article 99 du The Alberta Labour Act	178
10. Colombie-Britannique	179
a) Le contexte statutaire	179
b) Divers	180
 <u>CHAPITRE II</u> ETATS-UNIS	 183
A. Matières relevant de la compétence du pouvoir fédéral	183

	<u>Page</u>
1. Le contexte statutaire	183
2. Charbonnage	189
3. Chemins de fer	192
4. Industrie de l'acier	197
5. Transport maritime	203
6. Débardeurs	205
7. Industries produisant pour la défense nationale	211
B. Matières relevant de la compétence des états	213
Minnesota	215
Hawaii	216
Indiana	217
Floride	218
Nebraska	218
Pennsylvanie	219
Wisconsin	220
Secteur hospitalier	221
Massachusetts	222
Maryland	224
Missouri	224
Kansas	226
New-Jersey	226
Dakota-Nord	227
Virginie	227
BIBLIOGRAPHIE	229
ANNEXE: Summary in English	241



PREMIERE PARTIE

REPertoire ANALYTIQUE

## REPERTOIRE ANALYTIQUE

Sous ce titre, "répertoire analytique", nous avons surtout voulu tenter de rapporter de façon méthodique les propos pertinents des auteurs. Il s'agit, en d'autres termes, de la présentation de la revue que nous avons faite de la littérature américaine et canadienne se rapportant à la définition de critères permettant d'identifier les "conflits d'urgence". Bien qu'il s'agisse ici essentiellement d'un répertoire des auteurs, nous avons cru bon y ajouter parfois des passages importants provenant des autres sources (décisions judiciaires et d'organismes administratifs, propos de parlementaires et textes de loi). L'exposé méthodique du matériel provenant de ces dernières sources fait cependant l'objet de la seconde partie intitulée "répertoire sectoriel", à laquelle nous prions le lecteur de se reporter, le cas échéant.

Ce répertoire analytique est lui-même divisé en deux grandes sections. D'abord, sous le titre, "la recherche des critères" (c. I), nous avons voulu présenter un ensemble d'observations préliminaires, portant notamment sur l'usage ou l'objet des critères des conflits créant des situations d'urgence, ainsi que sur l'opportunité qu'il peut y avoir d'établir de tels critères. Dans un second chapitre intitulé "la formulation des critères", nous exposons simplement les critères tels qu'ils ont été formulés par les différents auteurs.



## CHAPITRE I

### LA RECHERCHE DES CRITERES

#### (OBSERVATIONS PRELIMINAIRES)

Précisons d'abord les traits généraux de ces conflits du travail que les auteurs cherchent ordinairement à isoler des autres lorsqu'ils se préoccupent des "conflits créant des situations d'urgence" ou "emergency disputes". Il s'agit, en d'autres termes, de l'objet des critères (A).

Nous nous demanderons ensuite s'il est, ou non, opportun de posséder des critères préétablis, devant servir à la détermination précise de tels conflits (B).

## A - L'OBJET DES CRITERES

Des auteurs nous ont déjà signalé l'imprécision de l'expression "emergency disputes". C'est donc dire, que sous un même vocable, les préoccupations des auteurs qui traitent de ces conflits, en réalité, varient plus ou moins. Nous avons néanmoins, sous les titres suivants, tenté de grouper différents passages qui permettent d'établir le type général des conflits de travail que les auteurs veulent atteindre lorsqu'ils utilisent l'expression "emergency disputes" ou des termes équivalents:

- 1- Les conflits ayant un caractère d'urgence sont, évidemment, des situations critiques;
  - 2- Les conflits ayant un caractère d'urgence constituent une catégorie particulière de conflits mettent en cause l'intérêt public (public interest disputes);
  - 3- Les conflits ayant un caractère d'urgence nécessitent normalement une intervention étatique particulière et directe.
1. Les conflits ayant un caractère d'urgence sont évidemment, des situations critiques

ROTHENBERG, I.H., Biblio. No 112, à la page 508:

In truth, it may be said that every strike creates an emergency. While it undoubtedly has lesser interpretations, the most pungent meaning that can be accorded to the term "emergency" is that of a crisis. If that be the case, then, assuredly, every strike created a crisis and, in some degree, is an emergency strike.

... for the fact is that every strike does create a crisis and, hence, an emergency. The nature and extent of the crisis is purely a matter of degree.



WIRTZ, W.W., Biblio. No 143, à la page 162:

It has become a kind of badge of sophistication in trade or learned discussion of emergency labor disputes, to remark that of course, we have never actually has an emergency labor dispute anyway.

Il va donc de soi que les conflits ayant un caractère d'urgence sont des situations de crise. Partant, l'on doit donc normalement s'attendre à ce qu'il ne s'agisse que de situations peu fréquentes.

2. Les conflits ayant un caractère d'urgence constituent une catégorie particulière de conflits mettant en cause l'intérêt public (public interest disputes)

En réalité, cette affirmation mériterait d'être beaucoup plus nuancée. Dans bien des cas, en effet, il y a lieu de tenir compte de la terminologie propre à chaque auteur, de même que du contexte dans lequel il en arrive, dans certains cas, à établir une distinction entre "emergency dispute" et "public interest dispute".

Notons aussi au départ que l'expression "conflits mettant en cause l'intérêt public" tout comme l'expression "conflit présentant un caractère d'urgence", donne lieu à de l'imprécision dans son emploi, comme nous le signalait Willard W. Wirtz (voir: page iii). L'auteur suivant fait état également de la difficulté de l'expression "public interest":

DISHMAN, Robert B., Biblio. No 57, à la page 1101:

... the standard usually invoked by government officials in handling labor disputes is their conception of what the "public interest" requires. Unfortunately, it is hard to imagine a yardstick that could be more controversial and more relative as to time, place and circumstance. Even the "public" in whose interest government is expected to intervene appears at times to be quite unreal. Walter Lippman has suggested that this public is never a fixed body of individuals but

rather "random collections of bystanders" - "busy men reading newspapers for half an hour or so a day". Such a public, he holds, is a "mere phantom" - "an abstraction". Others, however, see the public as something quite tangible as long as it stays fairly small and compact. John Dewey, for example, believes that a public exists whenever a large number of persons have a common interest in controlling social transactions which affect them adversely. (...) In this case, Dewey says the trouble is not that there is no public, but that there either is "too much public" or are "too many publics".

Les passages suivants sont à l'effet que le conflit de travail présentant un caractère d'urgence n'est qu'un cas particulier du conflit de travail mettant en cause l'intérêt public:

CARROTHERS, A.W.R., Biblio. No 4, à la page 4:

A labour-management dispute traditionally is regarded as being something that arises in the private sector of the economy. So viewed, it can be said that the public has an interest in the process of collective bargaining because legislatures have recognized it as a desirable procedure for the pursuit of social and economic justice in an industrial society. But there is another kind of public interest in labour-management disputes, an interest that reflects the fact that conflict in the private sector of the economy can have a prejudicial effect on large numbers of non-participants and in given cases on the country as a whole. Such an interest can be seen to arise where a dispute assumes a magnitude - because of sheer size or because of the monopolistic nature of the industry or because of some other and unique characteristic - that precludes containment of the dispute to the direct participants. Privately owned public utilities are obvious candidates for this classification, but it is not inconceivable that other industries, prima facie of a private nature, may play host to a dispute that invokes this kind of public interest as well. The public interest also can be seen to arise where a dispute occurs in the public sector of the economy, such as in the civil service in a strict sense, in a government agency or crown corporation, in a provincial police force or a municipal police or fire fighting unit, in public education, in



hospital services (although some hospitals are of course privately owned), and in other municipal employment. In addition, special attention has been aroused in recent years to the issue of collective bargaining for professional employees, insofar as there may be perceived a public interest in the question of professional ethics in relation to collective bargaining, and possibly a broader public moral question relating to work stoppages by persons claiming professional standing. In a blanket division of public interest disputes may be classified the general emergency, in whatever form it may **manifest** itself or be perceived from time to time.

DION, Gérard, Biblio. No 8, à la page 290:

L'intérêt public est sans doute l'intérêt du public, mais il y a plusieurs publics et leurs intérêts sont parfois divergents ou ne s'imposent pas toujours avec le même degré d'importance. Ce qui reste vraiment d'intérêt public, une fois que l'on a réussi à concilier ces diversités d'intérêts, et qui est réellement commun à tous est ordinairement assez limité. C'est ce qui constitue une situation générale d'urgence.

GIBSON, John W., Biblio. No 64, à la page 859:

...there must be a clear line of demarcation between basic-industry disputes affecting the public interest and those affecting the national health or security.

CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 111:

Although few strikes fit the national emergency definition, this does not mean that major strikes should not receive full attention and all-out efforts to restore operations. It does mean we should be more discriminating in applying the national emergency label to labor management conflicts because the label dictates the caliber of the weapon to be used to end the strike. It brings into play the big stick approach, forcing, by Government fiat, the manner of operations of business or the continued labor of groups of individuals is hostile to democratic principles. This course should not be undertaken lightly. It should be reserved for a real national emergency. Then, the Government should use any and all means at its command to protect the health, safety and welfare of the country.

STURMTHAL, Adolph, Biblio. No 25, à la page 400:

Closer examination tends to show that very few economic conflicts in a modern society are of a nature to warrant government intervention. It is true that many strikes inconvenience the public and affect public welfare; but if any strike that inconveniences the public or affects public welfare were to be the object of government intervention, we would have abolished the free collective bargaining system. For a strike which does not hurt anyone is unlikely to be won. Unless, the union can expect that its strike will affect the functioning of one or several enterprises and thereby to some extent public welfare, the union is unlikely to undertake the strike.

Le conflit qui présente un caractère d'urgence n'est donc qu'un cas particulier des conflits mettant en cause l'intérêt public.

Il peut arriver toutefois que certains auteurs, tout en adhérant à une notion aussi stricte que celle adoptée par les auteurs précédents du conflit ayant un caractère d'urgence, expriment cette dernière réalité—il ne s'agit donc là que d'une simple question de terminologie—par l'expression "conflits mettant en cause l'intérêt public (public interest disputes)".

Ainsi en est-il du passage suivant:

LASKIN, Bora, Biblio. No 15, à la page 753:

If there is any virtue in trying to define or classify certain activities as having a high public interest count in their labour management postures, it can only be because of a conviction that the procedure for settling disputes therein should be different from those made available for disputes in other undertakings.... I am satisfied that there are areas where the conviction of which I speak is widespread. The police function is an obvious one; perhaps the fire protection service is another such illustration....



Quoiqu'il en soit, il semble admis de poser que le "conflit ayant un caractère d'urgence" n'est qu'une catégorie plus restreinte à l'intérieur de la notion générale de "conflit mettant en cause l'intérêt public".

Le conflit mettant en cause l'intérêt public est celui dont les effets se font ressentir non seulement sur l'un des belligérants, mais encore sur un secteur de la collectivité. Il faut donc, comme condition nécessaire à l'existence d'un conflit présentant un caractère d'urgence, que ce conflit affecte la population en général d'un pays ou, à tout le moins, d'un secteur de celle-ci. Le conflit ayant un caractère d'urgence est, en effet, un conflit mettant en cause l'intérêt public.

Mais il ne s'agit là que d'une condition nécessaire, non d'une condition suffisante, à l'existence d'un conflit ayant un caractère d'urgence. En effet, celui-ci n'étant qu'une catégorie particulière à l'intérieur des conflits mettant en cause l'intérêt public, il faut que les effets qui se font ainsi ressentir dans la collectivité ou, du moins, dans un secteur de celle-ci présente un certain degré de gravité. C'est ce degré de gravité, ce "seuil de l'urgence", que veulent déterminer les critères du "conflit ayant un caractère d'urgence".

3. Les conflits ayant un caractère d'urgence nécessitent normalement une intervention étatique particulière et directe

On le sait bien, dans notre milieu, l'on reconnaît à la grève ou au lock-out, ou du moins, à la crainte d'une grève ou d'un lock-out, la fonction suivante: permettre d'en arriver à la détermination collective des conditions de travail en raison des pressions exercées sur l'un ou l'autre des belligérants. Evidemment, il n'est point de grève ou de lock-out qui n'affecte de quelque manière des tiers. Toutefois, il y a là, encore ici,

matière à appréciation. Un conflit ayant un caractère d'urgence, selon ce que nous avons vu dans la section précédente, affecte d'une manière aiguë, un secteur de la collectivité, ou encore celle-ci toute entière. Dès lors, ne peut-on dire du conflit présentant un caractère d'urgence qu'il est une situation où la grève ou le lock-out ne joue pas sa fonction normale, les pressions économiques ou autres s'exerçant d'abord et avant tout sur une collectivité et non sur les belligérants eux-mêmes? Les passages suivants illustrent cette orientation:

PHILIPS, Owen W., Biblio. No 102, à la page 191:

...if the point is reached where certain classes or individual classes of work stoppages are judged to carry too high a social cost to be tolerated, experimentation with some type of compulsory arbitration is a logical extension of past experience.

TAYLOR, George W., Biblio. No 128, à la page 67:

...the needed development of collective bargaining can be facilitated, I believe, by thinking of the public emergency labor dispute as one in which the strike cannot perform its collective bargaining function. Some industry wide strikes have compelling public emergency characteristics; others do not. On the other hand, some local stoppages may be of vital importance. It would appear, from past experience, that a rather extensive shut-down of telephone service, for example, is not nearly as crucial as a stoppage in a local plant making gas for domestic use, which creates almost immediate peril. As a matter of public policy, it should be made clear that, wherever possible and to the fullest feasible extent, a strike called will be permitted to run its course. Nor should government intervention be undertaken to avoid mere public inconvenience. It is not an excessive cost when weighed against the cost of alternative systems. Nor should there be any certainty about government intervention by precisely defining industries or circumstances under which action would be taken. Even the hope of government intervention, in particular cases, may deter agreements.



Aussi ne faut-il pas se surprendre si, couramment, l'on est souvent porté à identifier les conflits ayant un caractère d'urgence aux conflits ayant nécessité—ou à tout le moins à des conflits qui auraient dû nécessiter—une intervention étatique à la fois particulière et directe.

Un exemple parmi tant d'autres de cette conception courante du conflit créant une situation d'urgence serait évidemment fourni par la dernière grève au rail au Canada, celle de 1966, qui a donné lieu, comme nous le voyons dans la seconde partie, à l'adoption par le Parlement d'une loi spéciale y mettant fin.

En d'autres termes, selon cette conception courante, l'on serait en présence d'un conflit ayant un caractère d'urgence lorsque la réglementation législative des conflits de travail, réglementation de portée générale, se révélerait insuffisante.

Cette conception courante du conflit ayant un caractère d'urgence, si elle couvre la très grande majorité des situations d'urgence que viendront déterminer les critères, appelle néanmoins deux observations ou réserves.

D'une part, force est de convenir que la "réglementation des conflits de travail de portée générale" varie—parfois grandement—d'un lieu à l'autre. Ainsi, au Canada, l'intervention étatique, selon la loi fédérale et les diverses lois des provinces régissant de façon générale les relations collectives de travail, est passablement poussée, du moins si on la compare avec monsieur le doyen Woods, à celle prévalant aux Etats-Unis, selon la loi fédérale (voir: Woods, Biblio. No 28, à la page 742). Le doyen Carrothers, Biblio. No 3, à la page 320, l'expose également:

By American standards the normal machinery for disputes settlement in Canada has qualities of emergency about it inasmuch as the legislation provides standing machinery whereby every dispute that cannot be settled between the parties may, in the discretion of the Minister, be required to be submitted to elaborate machinery of the state for reconciliation while the parties are held off from resorting to the use of economic sanctions.

L'intervention étatique, qui aux Etats-Unis pourrait revêtir un caractère exceptionnel, pourrait ainsi fort bien ne pas présenter ce caractère dans le contexte canadien. Partant, l'identification des conflits ayant un caractère d'urgence aux situations nécessitant une intervention étatique particulière et directe paraît une démarche précaire et de portée relative. Il demeure vrai, cependant, avons-nous vu, que le conflit ayant un caractère d'urgence coïncide dans la très grande majorité des cas avec des conflits nécessitant ou devant nécessiter, une intervention étatique particulière et directe, en marge des modes d'intervention usuels.

D'autre part, l'on peut également se demander si cette adéquation des conflits ayant un caractère d'urgence aux situations qui nécessitent une intervention étatique particulière et directe est rigoureusement exacte, si l'on songe que, dans certains cas, des circonstances tout à fait particulières peuvent bien faire que l'abstention de la part de l'Etat de gestes destinés à mettre fin directement à un conflit d'urgence soit, de façon exceptionnelle, indiquée.

Nous serions donc, à tout le moins, portés à dire que les conflits ayant un caractère d'urgence sont des conflits qui normalement nécessitent une intervention étatique particulière et directe. L'on pourrait aussi dire que ces mêmes conflits sont ceux dont doit se préoccuper d'une manière



expresse le pouvoir public, "se préoccuper", n'impliquant pas nécessairement de la part du pouvoir public une intervention directe destinée à mettre fin au conflit, bien que cette intervention directe soit évidemment le lot habituel de telles situations critiques.

Il va par ailleurs de soi que les critères que les auteurs formulent n'ont d'utilité pratique que s'ils visent à déterminer une certaine catégorie de conflits de travail, c'est-à-dire ceux dont doit ainsi se préoccuper d'une manière expresse le pouvoir public.

#### B - L'OPPORTUNITE DE CRITERES PREETABLIS

Notre étude doit donc rechercher les critères qui ont pu être formulés, notamment par les auteurs, critères permettant d'identifier les conflits ayant un caractère d'urgence. Il nous a paru nécessaire, néanmoins, de faire état de certaines difficultés qui se rattachent, soit à leur formulation, soit, surtout, à l'utilisation que l'on peut en faire. Ces diverses difficultés, dans la mesure où elles se réalisent, militent plus ou moins, évidemment, à l'encontre de la formulation préalable et générale de critères permettant de circonscrire une zone d'urgence dans les conflits de travail.

Ces difficultés proviennent:

1. du contexte politique dans lequel se situent ces conflits critiques en matière de relations de travail;
2. du particularisme de chaque de ces situations de conflit et, enfin,
3. du fait que l'on puisse trouver souhaitable la diversité des solutions à apporter à l'occasion de différents conflits critiques.

1. Le contexte politique des conflits

Nous regroupons ici les extraits se rapportant aux observations suivantes:

- a) le rôle de l'Etat à l'occasion d'un conflit de travail sérieux est un concept variable;
  - b) la conduite du gouvernement, en matière de conflits de travail sérieux, est dictée par les pressions qu'il ressent;
  - c) l'évaluation de l'urgence de situations, même à partir de critères préétablis, ne s'effectue généralement que dans un contexte d'exagération. L'on en arrive ainsi à parler de la "politisation" des conflits de travail critiques.
- 
- a) Le rôle de l'Etat à l'occasion d'un conflit de travail sérieux est un concept variable

La conception que l'on se fait du rôle de l'Etat à l'occasion de conflits de travail sérieux varie selon les temps et les lieux.

Dans la mesure où cette affirmation se réalise, la formulation antérieure des critères voit sa portée pratique limitée d'autant. Les passages suivants énoncent le contenu variable de cette conception que l'on se fait du rôle de l'Etat à l'occasion d'un conflit de travail sérieux.

WALLEN, Saul, Biblio. No 137, à la page 63:

...The impulse of government, as custodian of people's well-being, is to act. In an earlier day, when governmental philosophy was not attuned to the role of custodian of the peoples' well-being, government was inclined to act only when civil commotion made action imperative. Today people look to government to play a decisive role even in circumstances where the situation is drastic, though not dire.



WOODS, H.D., Biblio. No 28, à la page 745:

D'une façon générale, selon l'auteur, si l'on suit l'évolution législative au Canada, et si, en particulier, l'on compare le champ d'application des lois actuelles régissant les relations collectives de travail à la loi fédérale de 1907:

Canada's major experiment in intervention started with public-interest disputes. Ultimately the technique worked out was enlarged in scope until it became a procedure of general application. In the process public-interest disputes were swallowed up in a sea of general disputes.

Pour se convaincre de l'exactitude de ces propos, l'on pourrait considérer les exemples suivants:

- Le contraste qui existe entre l'attitude adoptée dans le rapport Slichter (Massachusetts, 1947) et celle du rapport Cole (New Jersey, 1954). Il s'agissait de rapports se prononçant l'un et l'autre quant à l'opportunité et à l'étendue de l'intervention étatique lors de conflits survenant dans des "public utilities".

BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 147, à la page 496, fait état de ce contraste en ces termes:

...the contrast between the Slichter and the Cole reports is startling. Concerning the impact of strikes and lockouts upon public health and safety the Slichter committee declared: "the great interdependence of the modern economy means that the health and safety of the community are immediately jeopardized by interruption to the production of certain types of goods and services". On the same issue the Cole committee found "Despite fears to the contrary, we have never suffered a paralyzing emergency because of a strike of the kind contemplated by our Public Utility Labor Disputes Law, and there is no reason to expect that we shall in the foreseeable future".

Given this remarkable disagreement over facts, it is hardly surprising to learn that the committees recommended diametrically opposed policies. The Slichter committee proposed "that the government have clearly defined authority and well-planned policies to protect the community against interruptions to production...". To this end it was necessary to limit strikes by employees in industries affecting public health and safety. "The right to strike", the committee declared, "is in effect a right which they possess only so long as they do not use it". Upon Governor Bradford's urging, the Massachusetts Legislature thereupon enacted the Slichter Law.

The Cole committee, by contrast, "seriously questions the value of laws like our Public Utility Labor Disputes Law. Not only do we doubt the ability of such laws to do good, but actually we believe that they have done harm". In essence, this is because the statutes impair collective bargaining. This consideration led the committee to conclude that, "our statute on Public Utility Labor Disputes should be repealed and that no statute should be enacted at this time to replace it".

Plus près de nous, l'on pourrait comparer l'attitude du législateur d'Ontario, qui, en 1965 (voir page 141) impose l'arbitrage obligatoire à l'occasion de tout conflit survenant dans le secteur hospitalier à celle du gouvernement du Québec, en 1966, qui se montre lent à intervenir dans la grève générale des hôpitaux (voir page 146 ).

- b) En réalité la conduite du gouvernement en matière de conflits de travail sérieux, est dictée par les pressions qu'il ressent

Evidemment, dans la mesure où le pouvoir public ne se préoccupe d'un conflit de travail que sous l'effet des pressions qu'il ressent effectivement de part et d'autres, l'utilité d'avoir des critères préétablis se trouve diminuée. En effet, ces critères doivent en pratique servir éventuellement à déterminer les situations dont doit se préoccuper d'une manière toute spéciale, le pouvoir public et celles qui, au contraire, ne doivent pas ainsi requérir de façon particulière, son intervention, voire son attention.



A noter toutefois que cette difficulté, dans la mesure où elle se réalise, ne concerne que l'action législative du pouvoir public ou encore l'intervention gouvernementale. L'utilisation de normes préétablies par le pouvoir judiciaire ou encore par des organismes administratifs, dont la fonction est d'appliquer des mesures ayant un caractère général, n'est pas ainsi fonction, du moins d'une façon directe, de ces pressions populaires. Les critères conservent donc, dans ces derniers cas, l'utilité qu'ils peuvent par ailleurs présenter. Les extraits suivants tentent de démontrer que l'action étatique, soit sous la forme d'une loi particulière, soit sous celle d'une intervention ministérielle, est essentiellement fonction des pressions ressenties par le gouvernement lors d'un conflit.

AARON, Benjamin, Biblio. No 34, à la page 748:

...public resentment against strikes in key industries, regardless of their effect on national health and safety, is a political force which cannot be ignored. Though scholars and practitioners may argue over the correctness of invoking Taft-Hartley emergency procedures in any given case, public opinion almost invariably supports the President when he does so.

CROSSLAND, Hugh J., Biblio. No 53, à la page 795:

...but the line between emergency and substantial public interest is frequently hard to draw without an objective economic yardstick, and public resentment against strikes in key industries, regardless of their potential or ultimate effect on national health, safety and welfare, is a political force which cannot be denied. Though scholars, experts and practitioners alike may disagree over the correctness of invoking Taft-Hartley emergency procedures in any particular case, experience demonstrates that public opinion invariably supports the President when he does so. (L'auteur cite alors AARON, voir passage précédent.)

FLEMING, R.W., Biblio. No 61, à la page 273:

Intervention of one sort or another, on the part of the federal government is inevitable in any labor dispute which reaches serious national proportions.

- Rapport du New-Jersey Governor Committee on Legislation Relating to Public Utility Labor Disputes, Trenton (1954), David L. Cole Chairman:

The fact is that there have been very few cases in American industrial history in which a genuine emergency has arisen because of a strike. Many times there was great concern over the consequences of a threatened strike, but it is more significant that in retrospect it was found that somehow the feared crisis had not arisen.

INDUSTRIAL RELATIONS COUNSELORS, INC., Biblio. No 74:

Après avoir fait leur, la définition que donne le professeur Hildebrand (Biblio. No 71, à la page 6), ce groupement formule néanmoins l'observation suivante:

...the list of criteria, however, ignores many other kinds of industries in which strikes do create genuine emergencies. Moreover, it does not take account of the potent force of public opinion. No matter what the criteria state, if the public believes that a strike has assumed emergency proportions, it will demand action through elected representatives.

KORNHAUSER, DUBIN and ROSS, dans Industrial Conflict, Kornhauser et al, ed., 1954, McGraw Hill, Toronto, à la page 9:

Attempted solutions to the strike problem tend to be based more on the public perception of the strike than on its objective features. The real importance of strikes, therefore, is the public reaction which they provoke. The real danger is that such reaction will be hostile to the institution of collective bargaining....

NORTHROP et BLOOM, Government and Labor, Biblio. No 99, aux pages 424 et 425:

The conclusion appears inescapable that the economic basis in peacetime for emergency strike control legislation does not appear to rest upon substantial evidence. This conclusion is reinforced when it is remembered that emergency strike legislation relieves the parties of the incentive to settle.

.....

Actually, emergency strike laws do not derive from economic fact, but rather from an emotional and political context.

WALLEN, Saul, Biblio. No 137, à la page 63:

Public's attitude.

The fact is that there is an ambivalence in the public's attitude toward governmental intervention (other than as mediator) in labor disputes, of national magnitude. Should the government intervene only if there is a true emergency in the sense that the national safety is immediately imperiled, or should the government intervene if there is a significant disruption in a normal routine of a segment of the population as a result of a strike or strike threat even though no true emergency is created thereby?

WIRTZ, Willard W., Biblio. No 143, à la page 162:

...it has become a kind of badge of sophistication in trade or learned discussion of emergency labor disputes to remark that "of course, we have never actually had an emergency labor dispute anyway"...

...it needs to be suggested that the expert's proof that we have never had a real emergency strike is probably less important than the fact that the public thinks we have.

- c) L'évaluation de l'urgence des situations, même à partir de critères préétablis, ne s'effectue généralement que dans un contexte d'exagération. L'on en arrive ainsi à parler de la "politisation" des conflits de travail critiques.

Dans le même ordre d'idées, les auteurs attirent ici notre attention à



l'effet que les situations que l'on a qualifiées dans le passé de "conflits à caractère d'urgence" étaient pratiquement toutes empreintes d'exagération. Les critères préétablis et rigoureux peuvent bien exister: leur application, s'agissant de l'intervention gouvernementale ou législative, ne manquera pas d'être, partiellement du moins, le fruit de cette exagération des circonstances et des effets du conflit. Le contexte politique étant ce qu'il est (rôle de la presse; besoin du député de montrer qu'il représente ses électeurs, lobbying...), l'on peut ici surtout parler de la "politisation des conflits d'urgence".

#### POLITISATION DES CONFLITS D'URGENCE

Plusieurs auteurs ne manquent pas de souligner l'exagération qui s'empare le plus souvent des milieux politiques à l'occasion des conflits de travail affectant la collectivité ou, du moins, un secteur de cette dernière.

CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 103:

...

...

The press and other media of communication, many of our leaders, both in Government and business, and many of our citizens, often, have accepted the exaggerated statements of the principals to a dispute as a substitute for calm analysis of just what effect a strike is having on the people and the economy as a whole.

...

...

à la page 106:

There is a tendency today on the part of the public, press and industry to classify every major strike as a national emergency situation. And, many times, since enactment of the Taft-Hartley Law, in 1947, with its national emergency strike section, the Federal Government has dealt with a situation on the basis of a national emergency when, in looking back, it really was not that at all.

...

...

DION, Gérard, Biblio. No 8, à la page 290:

On est porté à exagérer les effets des grèves et à requérir une action gouvernementale immédiate et drastique, même lorsqu'il est prouvé que ces effets sont insignifiants à l'économie et à la sécurité. Les préjugés inconscients contre l'utilisation de la grève camouflent facilement derrière les raisons de bien commun.

DISHMAN, Robert B., Biblio. No 57, à la page 1108:

As the official whom more than any other the public expects to "do something" in time of national crisis, the President has every reason, usually, for wanting to spare it the inconvenience of an emergency strike. The danger, then, is that he will be over-zealous and premature in his intervention - that he will act before the parties have exhausted every means of working out a settlement themselves, or that he will take the dispute out of the hands of his professional mediators and advisors.

ENARSON, Harold L., Biblio. No 60, à la page 72:

Responsible political leadership will always seek to prevent emergencies from developing.... There was no economic univac enabling President Truman to determine the exact moment when the steel stoppage would shift from "serious" to "critical" and then to "intolerable".... In retrospect, government intervention may look premature. But governments do not act in retrospect; they act amid the compulsions of the present. In 1952, a nation-wide steel strike posed a clear and present danger to the mobilization program of the nation and to the foreign policy the President has to execute.

HORLACHER, John Perry, Biblio. No 72: L'auteur est d'avis que "Emergencies (are) too easily found" (pour la raison que, page 88)..."they" tend to be politically defined." Il explique, à la page 88:

It has been implied at several points that national emergencies tend to be politically defined. They exist more in public opinion than in economic fact. And this is the crucial element in an analysis of the emergency dispute problem. What begins as a disagreement between an industry and a union is



transformed, by the belief that the public welfare is seriously threatened, into a national emergency and, therefore, into a political issue. It does not matter that the economy and the national community are not in serious jeopardy. The national emergency strike inevitably takes on a political character because the juncture is certain to be reached at which the sense of hurt and danger is intensified into consensus that the country confronts a crisis. At that juncture, political pressures begin to mount toward a peak at which they become irresistible. They produce political intervention which, in turn produces a political settlement.

INDEPENDENT STUDY GROUP FOR COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, Biblio.

No 73, à la page 95:

True emergencies have been rare. Since 1947 when the Taft-Hartley machinery for handling emergency disputes became effective, the machinery has been used only nineteen times and in several cases the existence of a genuine emergency was at least doubtful. (...) Study after study has shown that the emergency potential of a given labor dispute is always grossly exaggerated at the moment it occurs. Dire conjectures about "what would happen if" seldom become reality. The parties have the capacity for behavior that takes account of essential public needs. In addition, the resiliency and flexibility of a free economy are impressive. All this suggests that any special procedures should be used with utmost caution and reluctance. The President is always subjected to heavy political pressures to move into an important labor dispute.

NORTHROP, H.R., Biblio. No 96, à la page 191:

...the pressures for intervention, which are so formidable, are thus primarily political not economic.

REHMUS, Charles M., Biblio. No 106, à la page 869:

...many of these so-called crisis are fiction, fed by the public communications media;....

L'on peut signaler, au Canada, deux exemples parmi d'autres, d'exagération des conséquences d'un conflit de travail. Il s'agit de la grève des chemins de fer de 1950 (voir page 81) et surtout, des déclarations



faites par le premier ministre du Québec, monsieur Lesage, à l'occasion de l'arrêt de travail qui a affecté la traverse de Lévis en 1965 (à la page 151). Voir également le rôle de l'opposition lors de l'arrêt de travail des débardeurs en octobre 1963 (pages 104 et suivantes).

En plus de l'exagération que favorisent les structures politiques que nous connaissons, il y a également lieu de tenir compte d'autres sources de l'exagération de l'urgence de certains conflits de travail.

#### AUTRES FACTEURS D'EXAGERATION

Il en est ainsi, car, selon BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 147, à la page 500:

Although we do not know as much as we would like about the impact of utility strikes, there are good and sufficient reasons for believing that their effects have been exaggerated. They include at least the following:

The first is the already mentioned stock-piling effect. This, of course, is crucial in a national industry like coal. It also appears on a limited scale in the industries covered by the utility laws, particularly water and food.

Second is the possibility of substitution in the product or service market (...)

A third factor is the substitutability of overhead for direct labor, (...). Example, of recent strikes in which supervisors have assumed line jobs in order to maintain service are legion.

A fourth factor is that utility managements and unions are more aware of the potential impact of stoppage in their industries than are the rest of us and behave accordingly.

COX, Archibald, Biblio, No 51, à la page 49:

...

...

The costs of great strikes are wildly exaggerated because the press never balances the production

sales, and wages lost during a strike against the greater production and higher sales and wage payments during the preceding and succeeding periods.

...

...

LIVERNASH, Robert E., Biblio. No 89, à la page 48:

...the economic impacts of steel strikes...on the economy are usually seriously exaggerated. Too often the losses of production, employment and wages are evaluated in a context which assumes that there would have been continuous high-level operation had there been no strike. Such losses ... must be weighed over a time span that encompasses a period prior to the strike, the period of the strike, and a period long enough following the strike to permit restoration of inventory. The secondary effects of strikes must be evaluated in a context which recognizes the extent to which industry is subject to seasonal and cyclical forces, the fact that American industry generally operates well below capacity and the fact of inventory accumulation.

SHULTZ, George P., Biblio. No 118, à la page 9:

...the volume and the impact of strikes are not nearly so great as alleged. Most goods and services turn out to have fairly close substitutes which indeed, is one reason for prompt settlement of most disputes. Or, alternatively, inventories may provide a considerable hedge against the impact of the strike. These are problems of course, but they are far overrated, and the health and safety aspects are usually not present.

## 2. Le particularisme des conflits

Des doutes quant à l'opportunité de critères préétablis surgissent également si l'on songe avec les auteurs suivants que chaque conflit sérieux de travail constitue pour ainsi dire une réalité propre. Il y a lieu, dans chaque cas, de tenir compte des principales circonstances la composant. Il est de ce fait, certes, illusoire de traiter d'une façon uniforme des conflits de travail sous prétexte qu'ils ont tous atteint un certain degré de

gravité. Mieux vaudrait envisager la réalité propre que constitue chaque conflit de travail de nature critique....

Nous verrons d'abord des passages qui veulent mettre en relief, d'une façon générale, le particularisme des conflits; ensuite, nous ferons état d'autres extraits unanimes à signaler le caractère particulier d'une période de guerre ou d'une période de tension internationale sérieuse dans laquelle le pays se trouve engagé.

a) Le particularisme des conflits de travail, en général

Si l'on tentait de définir l'urgence des conflits de travail en tenant compte de la nature des secteurs où ils surviennent—tendance à rejeter verrons-nous (pages 33 et suivantes)—, il y aurait lieu de tenir compte des variations à long terme qui peuvent survenir dans des secteurs donnés. Ainsi, aux Etats-Unis, le charbon n'a-t-il plus la même importance, en tant que source énergétique, qu'il avait à l'issue de la seconde guerre mondiale. Toutefois, par "particularisme des conflits", il faut entendre, d'une façon plus générale, l'existence de caractéristiques propres à chaque conflit de travail important, caractéristiques qui font que des conflits survenant même dans un même secteur, mais à un moment ou en un lieu différent, ne représentent pas la même réalité.

Ainsi l'ont observé les auteurs suivants:

SYME, M.H., Biblio. No 126, à la page 564:

We must be wary of classing all strikes involving vital functions as emergency situations that require swift governmental intervention. Whether an emergency exists may be predicated on many conditions—the type of service that is cut off, weather conditions, how long the stoppage has



gone on. In varying degree, these imponderables would also apply with respect to national strikes. In national strikes the following additional variables might be considered. The supply on hand of the commodity involved, the geographic extent of the walkout, and the state of the international situation.

WITTE, Edwin E., Biblio. No 144, à la page 440:

...A strike of construction workers in a utility or even at an atomic-energy plant usually produces less serious consequences than a strike of the elevator operators in the office and apartment buildings of a great city. Verily whether a labor dispute produces, or is likely to produce a national emergency depends upon all surrounding circumstances.

Because such situations are so varied, it seems desirable not to attempt to define them in advance. The Congress cannot deal with them effectively as they arise. The only alternative is to vest wide discretion in the President.

MANKIEWICZ, René-H., Biblio. No 19, à la page 128:

...le législateur rencontre une première difficulté quand il doit définir les services et les établissements visés par la loi. Car il est impossible de désigner à l'avance et une fois pour toutes ceux dont l'arrêt temporaire, ou même prolongé, risque réellement de troubler l'ordre ou de compromettre la sécurité ou la santé nationale. Trop, en effet, dépend des circonstances propres à chaque grève.

.....

Vu la variété de circonstances qui peuvent entourer une grève, le législateur se trouve donc devant des problèmes insolubles quand il doit désigner les services et les établissements dont l'arrêt même temporaire constitue une menace pour la collectivité.

b) Le particularisme des périodes de guerre

Les auteurs sont aussi unanimes à reconnaître que les périodes de guerre--il en va de même jusqu'à un certain point lorsqu'un pays se trouve

engagé dans une situation internationale tendue—ont pour effet d'établir l'urgence des conflits de travail, non plus comme une exception, dont on peut avoir intérêt, comme ce peut-être le cas en temps de paix, à connaître la portée ou l'étendue, mais plutôt à en faire la règle générale.

WOODS, H.D., Biblio. No 28, à la page 741:

...the effect of the war (il s'agit de l'effet de la seconde guerre mondiale au Canada) was, because of the importance in the national interest of a very wide range of industries, to make most industrial disputes public interest or even emergency disputes.

BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 39, à la page 25:

...

...

Three economic tests will be applied: first, the strike must have an actual as distinguished from a potential effect; second, it must impose hardship rather than inconvenience; and finally its impact must be national rather than local. To be described as a national emergency, a walkout must fulfil all three criteria.

.....

In wartime these tests are of no use. Then the economic impact upon the public is irrelevant; the only meaningful standard is the successful prosecution of the war. Under the pressures of conflict the government tend to regard virtually all strikes as contrary to national interest.

...

...

CHAMBERLAIN, Neil W., et SCHILLING, Jane Metzger, Biblio. No 41. Les auteurs, après avoir expliqué leur tentative d'établir une échelle d'urgence des conflits de travail (urgency rating), font la réserve suivante, à la page 39:

One important limitation which lies upon this strike rating system is that it is inapplicable to wartime periods. In time of war popular antagonism to strikes arises not simply from the real costs ... but from



psychological costs, that cannot be similarly measured.  
The feeling of potential danger to national security....

DUNLOP, John T., Biblio. No 58, à la page 119:

...

...

The nature of an emergency dispute depends greatly upon whether the country is at peace, in partial mobilization or in full war (...). Yet there may be great difficulty in getting any consensus on our national position since any judgment involves assumption about the future and the enemy (...).

HERON, Alexander R., Biblio. No 70, à la page 125:

...we must measure the attitudes toward the emergency provisions as they would function in times of peace.

HILDEBRAND, George H., Biblio. No 71, aux pages 5 et 6:

In the formulation of economic criteria for defining the national emergency dispute, it must be admitted at the outset that the range of such disputes will depend in part upon the foreign relations of the United States. Foreign relations set the scope and urgency of the defense requirements of the nation. In this way they directly affect the industries and component products that have to be considered essential from the emergency standpoint.

Concerning foreign relations, there are three main possibilities: actual warfare, in which this nation is engaged; cold war, in which the threat of open warfare is ever present in varying but always marked degree; and generally peaceful relations, where tensions will exist, but the likelihood of open or veiled conflict is small.

In actual warfare, public opinion will no doubt dictate a policy of general strike prevention. For local wars of the Korean type, the policy would probably be more flexible than if the nation were engaged in direct conflict with a major power. Nonetheless, war as such would vastly extend the scope of stoppages constituting national emergencies, and for good reason. In wartime the economy is geared to a single end, and public opinion is not likely to tolerate precise rational discriminations between activities that are actually essential and those that are not.



NORTHROP, Herbert R., Biblio. No 96, à la page 184:

During wartime, there is little if any disagreement with the proposition that national needs, both physical and political, require a ban on strikes or lock-outs. Therefore, a strike of any size during a war period is considered an emergency situation to be stopped as quickly as possible, and not to be permitted to play its collective bargaining role.

NORTHROP et BLOOM, Biblio. No 99, à la page 347:

...

...

The needs of war production combined with the psychological necessities of uniting for the war effort, mean that no industrial strike can be tolerated in wartime.

### 3. La diversité des solutions d'un conflit

A qui cherche maintenant à relier la détermination des critères permettant d'identifier les conflits présentant un caractère d'urgence à la recherche d'un mécanisme devant assurer la solution de ces derniers, lorsqu'ils se présentent, s'offre une autre raison de douter de l'opportunité de sa démarche. Ces conflits critiques sont en effet marqués au coin de la diversité: la réalité diffère grandement selon que l'on passe d'un conflit à un autre, avons-nous vu.

Partant, selon bien des auteurs, à des conflits différents et relativement peu nombreux, doivent correspondre des solutions adaptées au type de conflit, sinon à l'espèce même. L'on en est ainsi amené à prôner une certaine diversité des solutions de ces conflits critiques, une approche, pourrait-on dire, plus pragmatique. La formulation de critères préétablis perd alors, dans cette optique, une bonne part de son utilité.

WIRTZ, Willard W., Biblio. No 143, à la page 149:

Experience with the procedure established in title II of the Taft-Hartley Act has revealed its basic defect as being the prescription of a single form of compulsion for all "emergency disputes" regardless of circumstance or broader equities. There is a growing sense that there has been committed here the old mistake of assuming that since the language offers a single phrase to label a set of troubles, there must be a single remedy available to cure them.

SEITZ, P., Biblio. No 117, à la page 871:

Variability of National-Emergency Disputes.

I have been associated in the mediation of, or somehow involved in, every national-emergency dispute which has occurred since the Taft-Hartley Act was enacted. The most significant feature of all these disputes is the variability of their facts and circumstances. Each case presents special problems which require special handling by the parties and by the government. Procedures which are appropriate and give promise of being effective in some disputes are wholly ineffective and futile, if not positively harmful, in others. In the first annual report of the service issued in January, 1949, we said: "National emergency disputes vary widely in their facts and circumstances and it is unlikely that any machinery can be devised which will guarantee satisfactory handling in all situations."

ROTHMAN, S., Biblio. No 114, à la page 199:

The collective bargaining situation that give rise to national emergency crises are limited to certain industries. In recent years emergencies occurred in maritime, steel, railroads and national defense, including aerospace. At one time national emergencies arose in soft coal production, but this is no longer a problem. This being the case, a possible approach to the problem of national emergencies is to study in depth the current problems facing particular industries, such as maritime and railroads.

INDEPENDENT STUDY GROUP FOR COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, Biblio.

No 73, à la page 97:

Disputes vary in scope, their history, their points of impasse, and in many other ways. Each one is unique. It is therefore sensible to equip the President with a variety of possible courses of action. This would enable him to adopt his efforts to the circumstances.

BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 39, à la page 45:

...the wide divergencies in impact among strikes in different industries and among those within the same industry suggest that a national emergency policy must maximize flexibility. That is, a rigid statutory definition of emergency is more likely to provoke than to prevent trouble.

D'ailleurs, il ne faut pas oublier que l'incertitude quant à la possibilité ou même seulement quant au mode de l'intervention étatique, relativement à un conflit de travail, peut faciliter la solution de ce dernier.

TAYLOR, George W., Biblio. No 128, à la page 67:

Nor should there be any certainty about government intervention by precisely defining industries or circumstances under which action would be taken. Even the hope of government intervention, in particular cases, may deter agreements.

(...) Whether or not the government will intervene, and when, should, by and large, be determined on the facts of each case and not by any prescribed formula. Such policies would lessen the number of crises which might arise.

Ces réserves formulées quant à l'opportunité du préétablissement de critères permettant d'identifier les conflits de travail présentant un caractère d'urgence, nous procédons maintenant à l'exposé même des critères, tels qu'on les retrouve chez différents auteurs, puisque c'est là l'objet même de la recherche.





## CHAPITRE II

### LA FORMULATION DES CRITERES

Observons au préalable que les auteurs semblent d'accord à l'effet que ces critères ne doivent pas s'établir en fonction de la nature des secteurs dans lesquels sont susceptibles de se présenter les conflits ayant un caractère d'urgence. La détermination de tels critères doit, au contraire, s'effectuer de façon à tenir compte des répercussions du conflit sur une partie ou sur la totalité de la collectivité. Les conflits doivent, en d'autres termes, traduire la gravité de l'incidence sociale du conflit.

MANKIEWICZ, René-H., Biblio. No 19, à la page 129:

En fait, ce n'est ni la nature ni le genre du service ou de l'exploitation, mais les conditions de lieu, de temps et de milieu, l'ampleur et la durée de la grève qui déterminent son caractère éventuellement abusif ou répréhensible. Tout en admettant que certaines grèves sont, par la nature des choses, extrêmement gênantes pour tous les intéressés - ceci est d'ailleurs leur raison d'être - il faut convenir de l'impossibilité absolue de prédire et de déclarer d'une manière abstraite dans quelles conditions et à partir de quel moment ces grèves constitueront un danger direct pour l'ordre public et pour le bien-être, autre que purement matériel, de la communauté.

GIBSON, John W., Biblio. No 64, à la page 855:

The subject of this article makes clear the important distinction between national emergency disputes and disputes in basic industries. Unfortunately, thinking on this subject tends to be quite fuzzy nowadays. First there is the confusion between disputes which may

endanger our security or health, and those which may affect our basic industries without necessarily endangering our security or health.

Une fois les critères établis, il demeure certes loisible de rechercher l'identité des industries dans lesquelles la fréquence des conflits ayant un caractère d'urgence est relativement élevée. Ainsi en serait-il, pourrait-on dire, d'une industrie produisant des biens ou des services nécessaires, disons, à la défense nationale, biens ou services pour lesquels l'on ne connaît pas de substitut valable, l'industrie présentant par ailleurs la forme d'un monopole ou d'un quasi-monopole, tant sur le plan de la production que sur celui de l'organisation syndicale. (Voir en exemple HILDEBRAND, George H., Biblio. No 71, page 15 et suivantes: l'auteur, après avoir énoncé les critères permettant de déterminer si l'on est ou non en présence de conflit ayant un caractère d'urgence, procède ensuite à la recherche des industries qui ont, aux Etats-Unis, un "high emergency potential".) Il s'agit là, on le voit bien, d'une préoccupation que ne peut être que postérieure à l'énoncé des critères eux-mêmes et qui, logiquement, ne saurait se confondre avec la détermination de ces derniers.

Procédant maintenant à l'analyse des critères qu'énoncent les différents auteurs, l'on observe d'abord qu'il existe chez ces derniers un consensus à l'effet d'admettre ou de rejeter certains critères. Nous ferons d'abord état de ce consensus (A).

Aux critères que tous les auteurs retiennent ainsi, d'aucuns en viennent ajouter un ou plusieurs autres, pour en arriver ainsi à une acceptation plus large du conflit ayant un caractère d'urgence. Nous ferons ensuite état de ces critères qui viennent ainsi s'ajouter aux premiers sous le titre "les variantes" (B).



Enfin, il y a lieu de préciser certaines modalités d'application de ces critères: le conflit que l'on veut qualifier de conflit ayant un "caractère d'urgence" doit-il être nécessairement d'envergure nationale ou, au contraire, peut-il ne se présenter que sur un plan local? Une grève ou un lock-out appréhendé, mais qui n'existe pas encore dans les faits, constitue-t-il un "conflit ayant un caractère d'urgence"? Il faut y voir autant de modalités d'application des critères (C).

Pour terminer, nous indiquerons quelques définitions formelles du conflit ayant un caractère d'urgence (emergency dispute).

#### (A) LE CONSENSUS DANS L'ADMISSION DES CRITERES

Ce consensus porte sur deux points: d'une part, l'on s'entend pour retenir comme critère du conflit ayant un caractère d'urgence le fait qu'il porte atteinte à la santé ou à la sécurité d'une partie ou de la totalité de la population ou, si l'on préfère, de la collectivité. En d'autres termes, l'on veut retenir ici, les conflits qui mettent en péril cette santé ou cette sécurité publique (conflicts which jeopardize public health or safety). D'autre part, l'on est unanime à rejeter les conflits qui n'occasionnent que de l'inconfort à la population (mere inconvenience).

##### 1. Retention de l'atteinte à la santé et à la sécurité publique

La liste des auteurs (et des autres sources) qui retiennent, en tant que conflit présentant un caractère d'urgence, ces conflits qui portent atteinte ou, mieux, qui constituent une menace, soit à la santé, soit à la sécurité de la population, est longue. Nous ne ferons état ici, pour éviter une répétition inutile, que de quelques énoncés de ces passages pour ensuite

citer d'autres auteurs qui ne font que répéter, en quelque sorte, la même formule.

Notons en passant qu'il n'y a pas tellement lieu de se surprendre de cette première source d'unanimité: les auteurs américains, qui sont de beaucoup les plus nombreux, ne font souvent que reprendre dans leur exposé, le texte même de la disposition de la loi fédérale américaine, l'article 206 de la Loi Taft-Hartley, laquelle met à la disposition du président des Etats-Unis, un mécanisme particulier s'agissant de conflits qui "will, if permitted to occur or to continue, imperil national health or safety..."(voir page 184).

CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 105:

My concept of a national emergency, whether in labor relations or another field, is something that really affects adversely the safety, health and welfare of the American people, rather than something which causes them inconvenience.

COOPER, F.E., Biblio. No 48, à la page 873:

There exists general agreement that an effective means must be found, in the public interest, to curb strikes in basic industries that imperil the national health or safety.

HERON, Alexander R., Biblio. No 70, à la page 128:

Some emergency provisions are needed to prevent actions by unions which would seriously endanger the public safety, health and welfare.

BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 38, aux pages 8 et 9; l'auteur, après avoir indiqué que l'arrêt de travail, pour se voir attribuer le qualificatif de l'urgence, doit notamment empêcher la production de biens ou de services "essentiels", définit ainsi l'essentialité:

Accordingly, there are certain goods and services that have strategic importance for the economy,

and so may be considered essential in this sense. They fall into three classes: (1) products and services that are essential to the external and internal safety of the people; (2) products and services indispensable to the immediate health and safety of final consumers; and (3) products and services whose continued production is essential to a sustained flow of real and money income to much of the population.

KENNEDY, Thomas, Biblio. No 81, à la page 17: l'auteur retient le conflit de travail qui constitue une "jeopardy to public health and safety".

MAYER, Henry, Biblio. No 92, à la page 755:

Emergency Strikes? There has been no such thing as a national emergency strike that is, one which truly affected the health and safety of the public.

PATERNOSTER, Marie-Louise, Biblio. No 101, à la page 343:

Emphasis is also put on the emergency aspects of the seizure; in order to be justified, a genuine emergency should have arisen a real threat to public health, safety or in wartime, to war production.

SLICHTER, Summer H., Biblio. No 120, à la page 52:

When a strike or threatened strike imperils or threatens to imperil the public health, public safety, and general welfare, the Government must act to protect the public.

STURMTHAL, Adolph, Biblio. No 25, à la page 400:

We must accept some inconvenience and some harm to public welfare as the price which we shall have to pay for collective bargaining. It is only in the few cases in which we are confronted with more than inconvenience and with danger to public health and safety rather than to welfare alone that outside limitations of the freedom on collective bargaining would seem justified.



Voir également les passages suivants:

GIARDINO, A., Biblio. No 63, à la page 246.

SMYTHE, C.F., Biblio. No 121, à la page 827.

PIERSON, Frank C., Biblio. No 104, à la page 145.

SHULTZ, George P., Biblio. No 118, à la page 8.

Industrial Relations Counselors, Inc., Biblio. No 74.

Autres sources où l'on admet également "l'atteinte à la santé ou à la sécurité publique".

La loi fédérale américaine actuelle—le Labor Management Relations Act, article 206 et suivants:

Whenever in the opinion of the President of the United States, a threatened or actual strike or lockout affecting an entire industry for a substantial part thereof engaged in trade, commerce, transportation, transmission or communications among the several States or with foreign nations, or engaged in the production of goods for commerce, will, if permitted to occur or to continue, imperil the national health or safety, may... .

1947 - Travaux préparatoires de la Loi Taft-Hartley, "Senate Committee on Labor and Public Welfare (Senate Report No 105, S. 1126, 80th Congress, 1st Session, (1947), pp. 14-15)":

While the committee is of the opinion that in most labor disputes the role of the Federal Government should be limited to mediation, we recognize that the repercussions from stoppages in certain industries are occasionally so grave that the national health and safety is imperiled.

1947 - Projet de loi Hartley: "H.R. 3020, House Reports No. 235 and 245, 80th Congress, 1st Session (1947)":

Whenever the President finds that a labor dispute has resulted in, or imminently threatens to result in,

the cessation or substantial curtailment of interstate or foreign commerce in transportation, public utility, or communication services essential to the public health, safety or interest, the President shall direct the Attorney General to petition a district court for an injunction.

Rapport du "President Advisory Committee on Labor-Management Policy (May, 1962)":

The President's Advisory Council on Labor Management Policy has already recommended a broadening of the definition of national emergency disputes from any threatened or actual strike or lockout, affecting an entire industry or a substantial part thereof "which will" if permitted to occur or continue imperil the national health or safety "to any collective bargaining situation in a major or critical industry which may develop into a dispute threatening the national health or safety."

Il en va de même de la plupart des lois des Etats relatives aux arrêts de travail dans les services publics. Selon ROSENN, M. Biblio. No 154, à la page 388:

Six states (Pennsylvania, New-Jersey, Florida, Indiana, Michigan and Wisconsin) enacted legislation in 1947 which provided for compulsory arbitration of labor disputes in the industries affected with the public interest, that is, public utilities and another seven states (Missouri, Nebraska, Massachusetts, Minnesota, Virginia, Texas and Illinois) passed laws creating some other type of machinery for dealing with such disputes. The preambles of most of these statutes were similar in declaring it to be necessary and essential in the public interest to facilitate the prompt, peaceful and just settlement of labor disputes between public utility employers and their employees which cause or threaten to cause an interruption in services essential to the health and safety of the public.

Ainsi, la loi du Massachusetts (Slichter Law), s'applique s'agissant de l'un ou l'autre des secteurs industriels qu'elle mentionne (voir page 222 ):

In the event of a threatened stoppage in these industries which the governor finds would endanger the health or safety of any community.

- Le Labour Relations Act du Manitoba, à l'article 78 (voir page 171) prévoir une intervention particulière du lieutenant-gouverneur en conseil si, selon lui:

...the uninterrupted operation of the business (il doit s'agir d'une des entreprises que la loi mentionne) or functions ... of the employer, or the uninterrupted work of the employees ... represented by the bargaining agent, that are parties to the dispute, is essential to the health, and well-being of the people of the province, or some of them.

A noter qu'ici la loi ne retient que "health" et ne mentionne pas, spécifiquement du moins, le mot "safety". L'on peut certainement prétendre que la compréhension de ce dernier mot se trouve incluse dans celle de "well-being".

- La loi de Saskatchewan intitulée "The Essential Services Emergency Act, 1966" (voir page 176) comporte, à l'article 3:

SECTION 3:

Where at anytime in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a state of emergency exists in the province or any area of the province in such circumstances that life, health or property could be in serious jeopardy by reason of a Labour dispute involving....

(L'on y mentionne donc spécifiquement "health"; quant à "safety", l'idée se trouve certainement rendue par "life...or property"... "in serious jeopardy".)

- Le Alberta Labour Act (voir page 178) à l'article 99 pourvoit:

(1) Where at anytime in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a state of emergency exists in the Province in such circumstances that life or property would be in serious jeopardy by reason of....



L'expression utilisée, "life" or "property"... "in serious jeopardy" doit produire sensiblement le même résultat que "health or safety", "health" trouvant son équivalent dans "life in serious jeopardy" et "safety" trouvant le sien dans "life or property...in serious jeopardy".

La Loi (fédérale) sur les relations de travail dans la Fonction publique (voir page 75) interdit aux "employés désignés", c'est-à-dire à ceux dont les fonctions sont nécessaires à la sûreté ou à la sécurité du public, de participer à un mouvement de grève.

A cette unanimité, l'on pourrait ajouter les différentes lois qui, dans des provinces canadiennes notamment, viennent imposer l'arbitrage obligatoire dans le cas d'employés d'hôpitaux ou encore de policiers et de pompiers. Sous-jacente, en effet, se trouve l'idée qu'un arrêt de travail de la part de ces catégories d'employés mettrait en danger la santé ou la sécurité publique.

Dans la même veine, signalons qu'en 1953, lors de son 35ème Congrès annuel à Québec, l'Association du Barreau Canadien adoptait une résolution demandant l'arbitrage obligatoire s'agissant de différends mettant en cause la santé et la sécurité publique.

L'arrêt de travail qui met en péril la santé ou la sécurité publique est un arrêt de travail privant évidemment la société de biens ou de services essentiels.

En 1958, l'une des recommandations du Select Committee on Labour Relations, Ontario Legislature était la suivante:

25. It is the recommendation of the committee that a model clause should be inserted in the Act to be made part of all collective agreements

which would provide that there shall be no stoppage of work by any employees who are responsible for the maintenance of essential services to the community at large, as distinguished from the employer.

REMARQUE:

Ce souci montré pour la santé et la sécurité publique correspondrait à une notion minimum de "l'ordre public":

"L'ordre public au sens administratif du terme, est constitué par un certain minimum de conditions essentielles à une vie sociale convenable. Son contenu varie avec l'état des croyances sociales. La sécurité des biens et des personnes, la salubrité, la tranquillité en sont le fondement. Il revêt aussi des aspects économiques (lutte contre l'accaparement ou la vie chère par exemple), voire esthétique (protection des sites et monuments). (Vedel, George, Droit administratif, collection Thémis, Presse Universitaire de France, à la page 15.)

REMARQUE:

Par "santé publique", il faut entendre selon les extraits dont nous avons fait état, la santé des personnes constituant la collectivité ou une partie de celle-ci. Il ne s'agit pas, en effet, d'une expression imagée pour désigner la santé de l'Etat lui-même. S'il fallait admettre ce dernier sens, en effet, le critère "santé" se trouverait à atteindre les conflits ayant pour effet d'ébranler ou de paralyser l'économie du pays ou d'une région de celui-ci (disruption of the economy). Les auteurs qui se déclarent prêts à admettre cette dernière idée—il est loin d'y avoir unanimité à ce sujet, comme nous le verrons ultérieurement (voir pages 49 et suivantes)—ne le font généralement pas sous le couvert du mot "health" mais s'expriment autrement et plus explicitement. L'on a toutefois déjà tenté de soutenir que l'expression "national health", employée par la Loi Taft-Hartley comprenait "the economic well-being or general welfare of the country" (voir page 53). Cette prétention n'eut pas l'heur d'être retenue.



## 2. Le rejet de la simple incommodité

L'on retrouve la même unanimité chez les auteurs à l'effet cette fois que ne saurait être "un conflit créant une situation d'urgence", un conflit dont les effets se bornent à occasionner, sous une forme ou sous une autre, simplement de l'incommodité à la population entière ou à un segment de cette dernière.

AARON, Benjamin, Biblio. No 34, à la page 748:

There is still no consensus as to when a dispute truly imperils the national health or safety. If purely economics criteria are applied, few cases would meet the test (l'a cité en exemple H. Hildebrand, Biblio. No 71, pp. 3-23); but the line between emergency and inconvenience is frequently hard to draw....

BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 37 (parmi les conditions que l'auteur mentionne pour être en présence d'une "national emergency") à la page 353:

(2) Strike must create hardship rather than inconvenience.

L'on donne ensuite comme exemple la fermeture d'un hôpital.

BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 39, à la page 25:

...three economic tests will be applied: first, the strike must have an actual as distinguished from a potential effect; second, it must impose hardship rather than inconvenience; and finally its impact must be national rather than local. To be described as a national emergency, a walkout must fulfill all three criteria.

CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 105:

My concept of a national emergency, whether in labor relations or another field, is something that really affects adversely the safety, health and welfare of the American people, rather than something which causes them inconvenience.



à la page 110:

It is unfortunate that inconvenience and economic loss are so often confused with national emergency. Any strike is intended economically to inconvenience the employer against whom it is directed in the effort to force him to capitulate to the demands of the union. The greater the strength of the union, the greater the inconvenience that a strike may cause. And the inconvenience and economic loss cannot be confined to the employer. The community, the innocent bystander is almost always affected, to a greater or lesser degree. That is unfortunate. Yet, it is part of the price we must pay for our democracy.

KENNEDY, Thomas, Biblio. No 81, à la page 17, établit une distinction entre un conflit qui met en péril la santé ou la sécurité, d'un conflit qui ne fait que créer "some inconvenience at time to the public".

REHMUS, Charles M., Biblio. No 106, à la page 869:

(2)...our law should be directed to national emergencies, not national inconvenience, however burdensome;....

SANDBURG, C., Biblio. No 115, à la page 367:

A distinction must be made between the public inconvenience of a strike and a genuine emergency dispute which threatens the national welfare. Strikes which are a method of resolving disputes, should be permitted to perform their collective bargaining function to the fullest possible extent despite the resulting public inconvenience.

SEIDMAN, Joel, Biblio. No 116, à la page 473:

...although every strike inflicts inconvenience and sometimes hardship, upon some segments of the public, this is part of the price that we must pay for private, rather than public, determination of wages, hours, and working conditions. Public intervention should occur only when the threat exists to health and safety....

SYME, M.H., Biblio. No 126, à la page 564:

We must distinguish between a public hazard and a public inconvenience. A telephone strike may be an inconvenience, but seldom a hazard. A transit strike is an inconvenience, almost never an emergency. An electric power strike may prove more irksome than dangerous.

à la page 570:

It is essential to differentiate public inconvenience strikes from public emergency strikes. The importance of this distinction lies in the fact that strikes should be permitted to perform their collective bargaining function to the fullest possible extent despite the resulting public inconvenience.

TAYLOR, George W., Biblio. No 128, à la page 67:

Nor should government intervention be undertaken to avoid mere public inconvenience. It is not an excessive cost when weighed against the cost of alternative systems.

STURMTHAL, Adolph, Biblio. No 25, à la page 400:

Closer examination tends to show that very few economic conflicts in a modern society are of a nature to warrant government intervention. It is true that many strikes inconvenience the public and affect public welfare; but if any strike that inconveniences the public or affects public welfare were to be the object of government intervention, we would have abolished the free collective bargaining system. For a strike which does not hurt anyone is unlikely to be won. Unless the union can expect that its strike will affect the functioning of one or several enterprises and thereby to some extent public welfare, the union is unlikely to undertake the strike.

NORTHROP, H.R., et ROWAN, R.L., Biblio. No 151, à la page 178: les auteurs sont d'avis que des grèves survenant dans le secteur des entreprises d'utilité publique ne sont pas des conflits présentant un caractère d'urgence "when they are really only nuisances".



BERNSTEIN, Irving, Biblio. No 147, à la page 500:

...the stoppage must impose hardship rather than inconvenience. The curtailment of one means of transportation or communication when alternatives are available can hardly be considered hardship.

- New Jersey Governor's Committee on Legislation Relating to Public Utility Labor Dispute, 1954, David L. Cole, Chairman:

We have learned with experience that public utility strikes generally do not create the paralyzing kind of emergency which has been feared. We have had several such strikes in New Jersey, and there have been others more prolonged and extensive in other states. There have been shutdowns of local transportation systems in several large cities, some of them of long duration. There have been electric power and light strikes in several places. We have had gas industry strikes and we have had a number of telephone strikes. Such strikes are most undesirable, and public opinion frowns on them severely. They cause uneasiness and fear, and unquestionably a considerable amount of inconvenience. But,...they do not necessarily endanger the health or safety of the community, and we have no basis now for assuming that they will more so in the future.

Cette prise de position unanime n'empêche pas qu'en réalité, il soit souvent arrivé au pouvoir public d'attribuer le qualificatif de "conflit ayant un caractère d'urgence" à un conflit qui ne créait que de l'incommodité pour la population:

PATERNOSTER, Marie-Louise, Biblio. No 101, à la page 341:

As will be pointed out later, there has been in the past a marked tendency to consider as an emergency any strike or lockout situation which caused a substantial amount of inconvenience to the public.

#### (B) LES VARIANTES DANS L'ADMISSION DES CRITERES

Aux critères faisant l'objet du consensus que nous avons constaté dans la section précédente, certains auteurs viennent ajouter l'un ou l'autre des critères suivants:



1. Atteinte au bien-être public (public welfare);
2. Dislocation de l'économie (disruption of the economy);
3. Atteinte à l'éducation (d'un groupe d'élèves).

1. Atteinte au bien-être du public

(Nous rendons ici l'expression "welfare", qu'utilisent la plupart des auteurs que nous avons consultés, par "bien-être".)

Dans des déclarations faites lors des débats parlementaires, surtout, il arrive que l'on conclue à l'urgence d'une situation du fait qu'elle porte atteinte au bien-être d'une collectivité ou de la population entière. Le terme "welfare" est alors utilisé parfois de façon isolée, c'est-à-dire qu'il n'apparaît pas conjointement avec les mots "health" et "safety". En exemple:

- Déclaration du premier ministre, monsieur Pearson, le 23 août 1966, à l'occasion d'un conflit du rail (à la page 118).
- Préambule de la loi de 1966 relative à ce dernier conflit (à la page 122).

Chez certains auteurs, de même que dans les passages provenant d'autres sources, l'on retrouve l'idée de "welfare", s'ajoutant à celle de "safety" et "health":

CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 105:

My concept of a national emergency, whether in labor relations or another field, is something that really affects adversely the safety, health and welfare of the American people, rather than something which causes them inconvenience.

HERON, Alexander R., Biblio. No 70, à la page 128:

1. Some emergency provisions are needed to prevent actions by unions which would seriously endanger the public safety, health, and welfare.

SLICHTER, Summer H., Biblio. No 120, à la page 52:

When a strike or threatened strike imperils or threatens to imperil the public health, public safety and general welfare, the Government must act to protect the public.

ROSENN, M., Biblio. No 154, à la page 396:

In the drafting of a proper seizure statute, care should be taken so that it will not provide for a seizure in the case of every work stoppage at a utility. It should permit a seizure only in an emergency and when the work stoppage will result in the failure to continue the operation of the utility, and thereby threaten the public interest, health and welfare.

- Projet de loi Hartley: (H.R. 3020, House Report no. 235 and 245, 80th Congress, 1st Session (1947)

Whenever the President finds that a labor dispute has resulted in, or imminently threatens to result in, the cessation or substantial curtailment of interstate or foreign commerce in transportation, public utility, or communication services essential to the public health, safety or interest, the President shall direct the Attorney General to petition a district court for an injunction.

- New Jersey Governor's Committee on Legislation Relating to Public Utility Labor Disputes, 1954, David L. Cole, Chairman, à la page 109:

What do we seek to accomplish by the use of emergency labor legislation?

The purpose, stated in various forms, is simply to prevent or terminate strikes in industries in which it is feared a shutdown or the failure promptly to rewind operations would seriously jeopardize the health, safety or welfare of the community or of the nation.

- Le Labour Relations Act du Manitoba (voir page 171), à l'article 78 rapporte une variante:

...the Lieutenant-Governor in Council may declare that the uninterrupted operation of the business or function...is essential to the health and well-being of the people of the Province, or of some of them.

A côté de ces sources où l'on fait usage du mot "welfare", il en est nombre d'autres où l'on n'y réfère pas. L'on se contente alors d'énoncer le critère de l'atteinte à la santé et celui de l'atteinte à la sécurité de la collectivité, comme nous l'avons vu précédemment.

Mais, dans ces cas où l'on mentionne l'atteinte au bien-être de la population, quelle portée attribuer à cette expression?

Celle-ci, tout comme d'autres expressions que nous avons rencontrées laisse place à une certaine imprécision et est ambiguë. Elle revêt parfois chez différents auteurs une signification différente.

Il est d'abord des cas où l'on utilise l'expression "welfare" comme synonyme de "health" et "safety". L'emploi du mot "welfare" n'ajoute évidemment rien alors et l'on se retrouve en présence des critères faisant l'objet du consensus que nous avons constaté dans la section précédente. En exemple:

PIERSON, Frank C., Biblio. No 104, à la page 135:

...

...

If it were made clear that the law would be invoked only where there was a definite showing that an interruption to production would precipitate a crisis, actually endangering the physical welfare of the nation, there would be less clamor to have the (Taft-Hartley) procedures applied in every important strike.



à la page 145:

...  
(Recommendations)

1. Although no specific listing of industries would be advisable, the coverage of this section of the law should be narrowed to make sure that the national emergency procedures will be used only in disputes which present a clear and present danger to the national health and safety.

...  
COLE, David L., Biblio. No 47, à la page 105 recommande:

...  
3- To make it clear that the President will intervene only in rare cases of genuine threat to the national welfare, and then not prematurely nor automatically nor to promote the strategic advantage of either part.

...  
L'effet sera alors, selon l'auteur, à la page 106:

The White House will intervene in such disputes only in rare cases of genuine threat to the national health or safety. Our economy is sufficiently resilient to absorb a shutdown in most industries for a moderate period of time. Intervention by the White House will not occur until it is clear that continuation of the shutdown will have a serious adverse effect on our national welfare.

...  
Dans d'autres cas, il est toutefois clair que l'auteur qui fait emploi de l'expression "welfare", soit pour admettre l'atteinte au bien-être de la population comme critère, soit, au contraire, pour la rejeter, entend couvrir par l'usage qu'il fait de ce terme une réalité plus générale, dans une plus ou moins large mesure que celle déjà comprise par l'expression "atteinte à la santé ou à la sécurité publique".

Ainsi, à la limite peut-on imaginer qu'un conflit pouvant ainsi porter atteinte au bien-être de la population, puisse équivaloir à un conflit qui ne se trouve, en réalité, qu'à occasionner de la simple incommodité. Compte

tenu toutefois, du rejet unanime de la simple incommodité que peut ressentir la collectivité à l'occasion d'un conflit, en tant que critère du caractère d'urgence de ce dernier (voir: pages 43 à 46), aussi bien dire qu'aucun auteur n'entend utiliser l'expression "welfare" en ce sens très large. L'admettre équivaldrait aussi à tenir pour équivalentes l'expression "conflit ayant un caractère d'urgence" et celle de "conflit d'intérêt public", ce qui est inadmissible (voir: pages 4 à 9).

- Voir également

STURMTHAL, Adolph, Biblio. No 25, à la page 400:

Closer examination tends to show that very few economic conflicts in a modern society are of a nature to warrant government intervention. It is true that many strikes inconvenience the public and affect public welfare; but if any strike that inconvenience the public or affects public welfare were to be the object of government intervention, we would have abolished the free collective bargaining system. For a strike which does not hurt anyone is unlikely to be won. Unless the union can expect that its strike will affect the functioning of one or several enterprises and thereby to some extent public welfare the union is unlikely to undertake the strike. We must accept some inconvenience and some harm to public welfare as the price which we shall have to pay for collective bargaining. It is only in the few cases in which we are confronted with more than inconvenience and with danger to public health and safety rather than to welfare alone that outside limitations on the freedom on collective bargaining would seem justified.

Entre ces deux positions extrêmes, "l'atteinte au bien-être" peut désigner, selon des auteurs, un effet d'un conflit, peut-être de nature pratiquement aussi grave que l'atteinte à la santé ou à la sécurité de la population, mais, un effet, néanmoins, qui s'en distingue. L'on entendrait

alors notamment la désorganisation grave de l'économie nationale ou de celle d'une région (au sens de "disruption of the economy") (voir: pages 56 et suivantes).

C'est une telle acception du terme "welfare" qui amène un auteur à proposer une distinction entre ce qui devrait être, sur le plan de la solution à y apporter, deux catégories de "emergency disputes": celle, d'une part, qui constitue "a threat to physical health or national defense" et, celle, d'autre part, moins grave, dont l'effet est de "imperil the public welfare":

SMYTHE, C.F., Biblio. No 121, à la page 832:

Two classifications of emergency disputes should be specified, each calling for its own remedy. One class of emergency disputes would be defined to mean a threat to physical health or national defense. Whenever in the opinion of the President a threatened or actual strike or lockout within federal jurisdiction threatens either physical health or national defense, the President would be authorized to appoint an arbitrator or a board of arbitration to provide for a compulsory settlement.

A second class of emergency dispute would be defined as any dispute which might in the opinion of the President imperil the public welfare, broadly defined. In such instances, the President may appoint a board of inquiry to determine what percentage of operation of the plant or industry would be required to avoid undue hardships on the public to relieve the emergency condition. The board would be empowered to arrange for and compel such a degree of partial production or distribution for an indefinite period.

C'est également l'attribution d'un tel sens à "welfare" qui amène le juge Douglas, de la Cour suprême des Etats-Unis à énoncer ce qui suit relativement à la portée de la loi fédérale américaine (United Steel Workers of America c. United States of America, 1959, rapportée à 38 Labor Cases, parag. 65904; le juge Douglas y est dissident mais les autres juges



n'abordent pas, comme il le fait, la question de la portée que peut avoir, dans la loi, le mot "health" et, partant, ne sont pas amenés comme lui à le confronter avec le mot "welfare"):

The President, in appointing the board of inquiry in this case stated:

The strike has closed 85 percent of the nation's steel mills, shutting off practically all new supplies of steel. Over 500,000 steel workers and about 200,000 workers in related industries, together with their families, have been deprived of their usual means of support. Present steel supplies are low and the resumption of full-scale production will require some weeks. If production is not quickly resumed, severe effects upon the economy will endanger the economic health of the nation.

It is plain that the President construed the word "health" to include the material well-being or public welfare of the Nation. When the Attorney General moved under 208 for an injunction in the District Court based on the opinion of the President and the conclusions of the board of inquiry, the union challenged the conclusion that "the national health or safety" was imperiled, as those words are used in the Act. The District Court (38 Labor Cases, parag. (65,844)) found otherwise, stating five ways in which the strike would, if permitted to continue, imperil "the national health and safety".

.....

Here again it is obvious that "national health" was construed to include the economic well-being or general welfare of the country. The Court of Appeals, in sustaining the injunction, was apparently, of the same view (38 Labor Cases, parag. (65856)). This seems to me to be an assumption that is unwarranted. I think that Congress when it used the words "national health" was safe-guarding the heating of homes, the delivery of milk, the protection of hospitals, and the life. The coal industry, closely, identified with physical health of people, was the industry paramount in the debates on this measure. The coal industry is indeed cited on the Senate side in illustration of the need for the measure. S. Rep. No. 105, 80th Cong., 1st Sess., p. 14. There were those in the Senate who wanted to go so far as to outlaw strikes "in utilities and key nation-wide industries" in order to protect

the "public welfare". 93 Cong. Rec. A1035. Reference was, indeed, made to strikes in industries "like coal or steel" among those to be barred in "the public interest". Ibid. But the Senate did not go that far. The Senate bill reached only situations where there was peril to the "national health or safety". The House bill went further and included cases where there was peril to "the public health safety, or interest". The Senate view prevailed, its version being adopted by the Conference. Some light is thrown on the side difference between those two standards - if words are to be taken in their usual sense - by the following colloquy on the floor of the House:

Mr. KENNEDY. I believe that this country should certainly be in a position to combat a strike that affects the health and safety of the people. Therefore, I feel that the President must have the power to step in and stop those strikes. I am not in the position of opposing everything in this bill, but there are certain things in the bill that are wrong. I do not see how the President is going to have the power to stop strikes that will affect the health and safety of the people under the procedure listed in section 203. I think he must have that power.

I agree with you that any bill providing for an injunction should carefully consider the position of the striking union and make sure that their rights are protected. I think that in those cases Federal seizure until the dispute is settled would perhaps equalize the burden in the fairest possible manner.

Mr. OWENS. Will not the gentlemen admit that we have a third word in there? It is "interest". Could we not better use the word "welfare" instead of "interest", because the word "welfare" occurs in the Constitution? It is just as broad as the word "interest" and more practical.

Mr. KENNEDY. The proposal embraces two separate things, health and safety. Because the remedy is drastic these two in my opinion, are sufficient. I believe we should apply this remedy when the strike affects health or safety, but not the welfare and interest, which may mean anything. I would not interfere in an automobile strike because while perhaps that affects national interest, it does not affect health and safety.

Mr. OWENS. Does not the gentleman agree that "welfare" is the stronger and in line with the President's idea?



Mr. KENNEDY. No. Both "welfare" and "interest" are too indefinite. They could cover anything. I would not have the law apply except in cases where the strike affected "health and safety".

To read "welfare" into "health" gives that word such a vast reach that we should do it only under the most compelling necessity. We must be mindful of the history behind this legislation. In re Debs. 158 U.S. 564, 584, stands an ominous precedent for the easy use of the injunction in labor disputes. Free-wheeling Attorneys General used compelling public demands to obtain the help of courts in stilling the protests of labor. The revulsion against that practice was deep; and it led ultimately to the enactment of the Norris-LaGuardia Act 47 Stat. 70,29 U.S.C. 101. We deal, of course, with a later Congress and an Act that by 208(b) sets aside pro tanto the earlier Act. What Congress has created Congress can refashion. But we should hesitate to conclude that Congress meant to restore the use of the injunction in labor disputes whenever that broad and all-inclusive concept of the public welfare is impaired. The words used - "national health or safety" - are much narrower.

Congress in the same Act knew how to speak when it spoke all-inclusively. The declaration of policy in the Labor Management Relations Act, 1947, speaks in broad terms. There is a declaration in 1(b) that "neither party has any right in its relations with any other to engage in acts or practices which jeopardize the public health, safety, or interest" 61 Stat. 136. The words "public...interest" cover five titles of a farreaching regulatory measure. Yet when Congress came to define the jurisdiction of courts to intervene in strikes or lockouts it spoke in more restricted terms, confining the judiciary to injunctions where there is impending peril to "the national health or safety." That narrow reading is, indeed, the only one that can be squared with Senator Taft's explanation of the use of an injunction in a strike situation. The strike, he said, must not only affect substantially "an entire industry," it must also "imperil the national health or safety, a condition which, it is anticipated, will not often occur". Yet, if "national health" includes the public welfare, injunctions will issue whenever any important industry is involved - whether it be steel or automobiles or coal or any group of industries where one union makes collective agreements for each of the component unions.



Au Canada, sur le plan fédéral, notamment, l'on ne se trouve pas ainsi restreint par le langage du législateur s'agissant de l'appréciation du caractère d'urgence de certains conflits:

DION, Gérard, Biblio. No 8, à la page 290:

Encore ici, il est difficile de donner une définition précise de ce qu'est une situation générale d'urgence. Car il faut porter un jugement de valeur en tenant compte de beaucoup d'éléments qui sont parfois contradictoires. Disons tout de même que c'est celle où la santé ou la sécurité publique sont en danger, celle où le bien-être de la population risque de subir un dommage grave et irréparable. Il est des cas très clairs comme celui d'une cessation de travail chez les militaires, les policiers, les pompiers ou chez les médecins d'une même ville, etc. Tout dépend aussi de la durée de l'arrêt de travail, des conditions internationales, etc.

## 2. Dislocation de l'économie

Sous ce titre, nous voulons faire état de l'admission par quelques auteurs, en tant que critère, de l'effet du conflit consistant en une dislocation de l'économie (disruption of the economy). Selon ces auteurs, une situation d'urgence se trouverait engendrée dès lors qu'un conflit de travail a, pour ainsi dire, une répercussion à chaîne sérieuse soit sur l'ensemble de l'économie du pays, soit sur celle d'une région donnée. Une grève consistant dans un arrêt de travail généralisé dans un secteur, selon l'hypothèse, se trouve alors à réduire considérablement l'activité économique d'un ensemble d'autres secteurs professionnels ou industriels. Selon l'expression d'un auteur (Hildebrand—voir ci-après), l'on peut alors dire, en termes monétaires, qu'il y a alors, dans le pays ou dans une région de celui-ci, "interruption of the flow of real and money income to much of the population". Les effets de l'arrêt de travail étant ainsi cumulatifs, l'on peut aussi dire qu'il en résulte une "dislocation de l'économie".

Ce critère n'a été exprimé que par quelques auteurs. Cela résulte sans doute du fait que la littérature sur les conflits ayant un caractère d'urgence se préoccupe surtout des conflits pouvant survenir dans le cadre de la loi fédérale américaine. Or, nous savons que le libellé de son article 206 ne vise que les conflits portant atteinte à la santé ou à la sécurité publique (health or safety). Selon les vues de monsieur le juge Douglas, de la Cour suprême des Etats-Unis (United Steel Workers of America v. United States of America, 1959 (voir page 52 ci-avant)), ces mots ne désignent que la santé ou la sécurité des individus qui composent la nation. Au Canada, notamment au niveau fédéral, la situation est différente; il n'existe pas de limite semblable, imposée par le législateur.

Aussi, ne faut-il pas se surprendre si, notamment, la lecture des débats parlementaires ayant trait à différents conflits, dont les répercussions sur l'économie en général étaient sérieuses et étendues, révèle souvent, qu'en définitive l'intervention du pouvoir public s'est trouvée motivée essentiellement par la gravité des effets cumulatifs engendrés par les conflits, sur le plan économique, et ressentis par les différents secteurs de l'économie.

A titre d'exemple, l'on peut consulter les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption par le Parlement du Canada d'une loi spéciale lors des conflits du rail de 1950, 1960 et 1966 (voir pages 83 - 90 - 94).

Aux Etats-Unis, en mai 1946, une grève du rail d'envergure nationale prend fin après deux jours d'arrêt de travail, après la demande présentée par le président Truman au Congrès à l'effet d'adopter une loi destinée à mettre fin à ce conflit d'urgence.

Selon NORTHROP, H.R., Biblio. No. 96, à la page 184:

The closest approximation to a national emergency strike was probably the railroad operating strike of 1946. Although it lasted only two days, it caused severe passenger and freight dislocations throughout the country, as well as threatening the shutdown of numerous industries and the loss of agricultural crops. If the threat of drastic legislation had not ended this strike so quickly, a very grave emergency might have resulted.

Par contre, selon un autre auteur (WALLEN, Saul, Biblio. No 137, à la page 61) une autre grève du rail, soit celle qui en 1960 avait paralysé les réseaux de la Pennsylvania Railroad dans 13 états n'était pas un conflit présentant un caractère d'urgence pour la raison suivante:

It has not stopped the flow of products to the nation's major markets.

Les auteurs qui font état du présent critère sont les suivants:

SANDBURG, C., Biblio. No. 115, à la page 366:

Collective bargaining is an integral part of labor-management relations. Strikes and lockouts are useful and necessary adjuncts to free collective bargaining. We, in search for labor peace, must be careful not to destroy these foundations of our free society.

Yet we cannot allow a strike to disrupt the whole economy or threaten the safety of the nation. Provision for some government intervention is necessary.

HILDEBRAND, George H., dans Emergency Disputes and National Policy, Biblio. No 71, à la page 8, mentionne parmi les trois catégories de produits ou de services "essentiels":

(3) products and services whose continued production is essential to a sustained flow of real and money income to much of the population.



L'auteur explique, à la page 10:

There remains the third distinct basis for essentiality: a product or service may be essential to the continued employment and income-earning capacities of much of the population. This may be termed the income aspect of essentiality. It means that certain products and services may be so ubiquitously used in further economic production that the cutting off of any one of them could seriously impair output generally and, through this, reduce the incomes of many people throughout the nation. Durable producers' goods (plant and equipment) can be excluded here, because their acquisition can usually be deferred for some time without adversely affecting current production.

Mentionnons enfin l'auteur suivant qui, à l'encontre de l'opinion exprimée par le juge Douglas dans l'affaire Steel Workers (voir page 52) se trouve ainsi à attribuer un sens large au mot "health" et "safety" contenu dans la loi fédérale américaine:

GIARDINO, A., Biblio. No 63, à la page 246:

These powers must be limited to true national emergency disputes. These are primarily disputes in the national transportation fields - railways and marine transportation. They can include strikes in basic industries such as coal or steel where the strikes or lockouts proceed for such a lengthy period as to affect the national economy. By contrast, the newspaper strike in New York City early this year does not fall in that category. Such a strike may be extremely inconvenient and may disrupt the economy of the local area, but it does not seriously affect the public health and safety of our nation.

3. Atteinte à l'éducation (d'un groupe d'élèves)

La mention de ce dernier critère ne veut ici que faire état de l'addition, en 1965, de l'alinéa suivant à l'article 99 du Code du Travail de la province de Québec, S.R.Q., 1964, c. 141. Cet article, on le sait, formule en quelque sorte la procédure à suivre à l'occasion d'un conflit présentant un caractère d'urgence:

99.

.....

Le présent article s'applique à une grève appréhendée ou en cours qui compromet l'éducation d'un groupe d'élèves comme à une grève qui met en danger ou en péril la santé ou la sécurité publique.

Nous nous contentons ici d'observer que le législateur a sans doute voulu adopter une conception assez facile de l'urgence, s'agissant de conflits de travail mettant en cause le secteur scolaire. Comme nous l'exposons plus loin, (voir page 132 ), le législateur, en 1965, s'est trouvé à substituer "qui compromet l'éducation d'un groupe d'élèves" à l'idée, plus restrictive, d'un conflit "mettant en danger...l'éducation". Cette dernière formule était celle employée par un comité chargé d'étudier les conditions de travail des instituteurs (Comité Cholette) dans un rapport qu'il avait produit quelques mois plus tôt. Il semble bien, en effet, qu'il faille un conflit d'une ampleur relativement étendue pour que "l'éducation", terme dont la portée est tout à fait générale, soit mise en danger!

Nous prions ici le lecteur de se rapporter à la Partie II qui traite du secteur scolaire sous l'empire de la législation du Québec (pages 132 et suivantes).

Si les auteurs ne mentionnent pas ce dernier critère, dont fait ainsi état l'article 99 du Code du travail du Québec, il faut ici néanmoins tenir compte de la présence dans la plupart des législations provinciales du Canada notamment, de la prohibition permanente faite aux instituteurs de recourir à la grève, régime bien plus sévère que celui établi par l'article 99 du Code du travail du Québec, lequel n'établit pas une prohibition générale au départ (voir: la section "Contexte législatif" dans les sections relatives aux différentes provinces, Partie II).

(C) LES MODALITES D'APPLICATION DES CRITERES

Les critères du conflit présentant un caractère d'urgence devant être définis en fonction des effets du conflit, il nous reste à préciser ici certains aspects de son impact. L'on peut, en effet, se demander à quelle phase du conflit il faut se situer pour déterminer ou non s'il y a urgence (1). Il faut aussi tenir compte de l'étendue territoriale des effets de l'arrêt de travail (2).

1. La phase du conflit

L'on admet généralement qu'une grève ou un lock-out qui n'est qu'appréhendé puisse produire, au même titre qu'une grève ou un lock-out en cours, une situation d'urgence.

- Voir la loi spéciale adoptée par le Parlement du Canada, en 1960, et dont l'effet était d'empêcher le déclenchement d'une grève qui était devenue imminente (voir page 89 et suivantes);
- SLICHTER, Summer H., Biblio. No 120, à la page 52:

...

...

When a strike or threatened strike imperils or threatens to imperil the public health, public safety and general welfare, the Government must act to protect the public.

.....

When a threatened or actual strike or lockout seriously limits or threatens to limit the output of essential goods, the President (or, in the case of States, the Governor) should have the duty to declare that a state of emergency exists.

...

...



- U.S. Labor Management Relations Act, 1947, article 206:

Whenever in the opinion of the President of the United States, a threatened or actual strike or lockout...will, if permitted to occur or to continue, imperil the national health or safety, he may....

- Code du travail de la Province de Québec, S.R.Q., 1964, c. 141, article 99:

.....

Si le Lieutenant-Gouverneur en Conseil est d'avis que dans un service public, une grève appréhendée ou en cours met en danger la santé ou la sécurité publique, il peut....

- The Alberta Labour Act, R.S.A. 1955, c. 167, section 99:

(1) Section 99 (1) Where at anytime in the opinion of the Lieutenant Governor in Council a state of emergency exists in the Province in such circumstances that life or property would be in serious jeopardy by reason of

(a) any breakdown or stoppage or impending breakdown or stoppage of any system, plant, or equipment for furnishing or supplying water,....

Projet de loi présenté par le Sénateur Taft, antérieurement à l'adoption de la Loi Taft-Hartley. Selon KLEILER, Frank M., Biblio. No 82, à la page 101:

The Taft bill provided that whenever in the opinion of the Attorney General a threatened or actual strike or lockout affecting substantially an entire industry imperiled the national health or safety, he could appoint a board of inquiry to investigate the issues involved in the dispute and to make a written report to him.

A l'encontre de l'admissibilité d'une grève ou d'un lock-out qui n'est qu'imminent, signalons les positions suivantes, qui semblent minoritaires:

WARREN, Edgar L., Biblio. No 138, à la page 14:

Threatened strikes in no industry create national emergencies. Fear of a strike may create wide-spread alarm but until work has stopped no emergency exists.

BERNSTEIN, Irving et LOVELL, Hugh G., Biblio. No 37, (Definition of national emergencies), à la page 353:

...

...

We have established three economic tests: first, the strike must have an actual as distinguished from a potential effect;

...

...

Remarquons toutefois que, même pour les auteurs qui sont disposés à considérer les effets d'une grève ou d'un lock-out qui n'est qu'imminent, il est bien entendu que la situation que l'on craint et qui pourrait en résulter ne doit pas être qu'une possibilité ou une hypothèse éloignée mais que, bien au contraire, il ne doit s'agir que d'une menace immédiate:

SEIDMAN, Joel, Biblio. No 116, à la page 474:

Public intervention should occur only when the threat exists to health and safety, when the threat is imminent.

HILDEBRAND, George H., Biblio. No 71, à la page 13:

The emergency must be actual or imminent, and not merely a remote prospect.

On admet généralement que l'on peut tenir compte des effets d'une grève ou d'un lock-out qui n'est qu'appréhendé, pourvu, bien entendu, que la situation que l'on craint soit pour ainsi dire sur le point de se produire. Il est possible de formuler de façon positive, cette position. Ainsi en est-il des recommandations soumises par le "President's Advisory Council on Labor Management Policy", aux Etats-Unis, en 1962. A la page 203:

The President's Advisory Council on Labor-Management Policy has already recommended a broadening of the definition of national emergency disputes from "any threatened or actual strike or lockout, affecting an entire industry or a substantial part thereof" which will "if permitted to occur or continue imperil the national health or safety" to "any collective bargaining situation in a major or critical industry which may develop into a dispute threatening the national health or safety".

La loi de Saskatchewan, "The Essential Services Emergency Act, 1966"

S.S., 1966, (second session), c. 2, arrive au même résultat:

Section 3: Where at anytime in the opinion of the Lieutenant Governor in Council a state of emergency exists in the Province or in any area of the Province in such circumstances that life, health or property could be in serious jeopardy by reason of a labour dispute involving....

.....

(L'on avait précédemment définit "labour dispute" (article 2), (f)):

means any dispute or difference between an employer and one or more of his employees or a trade union with respect to....

## 2. L'étendue territoriale des effets de l'arrêt de travail

Il convient ici d'observer qu'un très grand nombre d'auteurs américains, préoccupés de définir le conflit créant une situation d'urgence selon la loi fédérale de leur pays, se trouvent forcément amenés à ne retenir que les conflits pouvant faire légitimement l'objet de l'exercice du pouvoir fédéral. Ceci revient à dire qu'ils ne peuvent alors que retenir des conflits "affecting an entire industry or a substantial part thereof engaged in trade, commerce, transportation, transmission or communication among the several states or with foreign nations, or engaged in the production of goods for commerce..." (Labor Management Relations Act, section 206). Il ne peut donc s'agir que de conflits ayant une portée nationale, par opposition



à conflits d'ordre purement local, comme pourrait l'être, par exemple, un arrêt de travail des employés d'une entreprise ne fournissant de l'électricité qu'à une ville donnée. Mais, ces auteurs, qui n'envisagent que le champ d'application de la loi fédérale américaine, ne se trouvent pas à définir d'une façon générale le "conflit ayant un caractère d'urgence (emergency dispute)", objet de nos préoccupations. Ils ne définissent alors qu'une catégorie spéciale parmi ceux-ci, soit les "national emergency dispute". Se confinent ainsi à l'application de la loi fédérale américaine, les passages suivants, parmi d'autres:

BERNSTEIN, Irving et LOVELL, Hugh G., Biblio. No 37 (il s'agit d'une définition, dans le contexte de la Loi Taft-Hartley, de ce que constitue une "national emergency"), à la page 353:

We have established three economic tests: first, the strike must have an actual as distinguished from a potential effect; second, it must impose hardship rather than inconvenience; and, finally, its impact must be national rather than local.

HILDEBRAND, George H., Biblio. No 71, à la page 6:

(1) the impacts of the dispute must be national rather than purely local.

(mais, il s'agit bien de la définition d'une "national emergency strike").

GIARDINO, A., Biblio. No 63, à la page 246:

...national emergency disputes. These are primarily disputes in the national transportation fields - railways and marine transportation. They can include strikes in basic industries such as coal or steel where the strikes or lockouts proceed for such a lengthy period as to affect the national economy.

Abstraction faite donc de toute limite que peut poser, dans un état fédéral, le partage constitutionnel de la compétence législative, le conflit

de travail présentant un caractère d'urgence peut n'avoir, dans ses effets, qu'une portée locale ou régionale, au même titre que s'il avait une envergure nationale. Ainsi la présente étude doit envisager aussi bien les conflits ayant un caractère d'urgence dont doit se préoccuper le pouvoir provincial que celui relevant du pouvoir central.

A l'effet que le conflit ayant un caractère d'urgence peut ne revêtir qu'une dimension locale, voir:

INDUSTRIAL RELATIONS COUNSELORS, INC., Biblio. No 74, à la page 6 après avoir fait état des critères employés par Hildebrand pour situer les "national emergency strikes" ajoute, à la page 6:

The list of criteria, however, ignores many other kinds of industries in which strikes do create genuine emergencies. Moreover, it does not take account of the potent force of public belief that a strike has assumed emergency proportions, it will demand action through elected representatives.

A dispute that does not meet these criteria, but certainly could be considered to have caused an emergency, was the Hawaiian dock strike of 1949. It may have had little national impact, but it virtually cut off the food supply of Hawaii and created a first-class threat to the health and safety of its citizens.

TELLER, L. Biblio. No 129, à la page 265:

Emergency strikes are not necessarily nation-wide strikes. A national emergency may be caused by a strike at a single railroad. Local emergencies may be caused by a strike at a public utility or at trucking companies or, as in New York or other central cities by tugboat operators.

Il est par ailleurs bien évident qu'en pratique:

CHAMBERLAIN, Neil W., et SCHILLING, Jane Metzger, Biblio. No 41, à  
la page 29:

Obviously, the impact of strikes differs with the  
number of individuals who are affected.



### CONCLUSION

En guise de synthèse, nous voulons faire état de quelques définitions du conflit ayant un caractère d'urgence que présentent certains auteurs ou encore de l'exposé méthodique des critères de ce conflit auquel ils peuvent se livrer.

Rappelons que relativement rares sont les auteurs qui énoncent une définition en bonne et due forme du conflit ayant un caractère d'urgence, ou encore, qui entreprennent d'exposer de façon méthodique les critères de ces conflits.

Plus précisément, compte tenu de la section précédente, il nous faut ajouter ici qu'il ne s'agit, exception faite toutefois de la dernière définition que nous présentons ci-après, que de définitions d'une "national emergency dispute", catégorie particulière de "national emergencies".

CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 105:

My concept of a national emergency, whether in labor relations or another field, is something that really affects adversely the safety, health and welfare of the American people, rather than something which causes them inconvenience. It is something that must be viewed in the context of what it does to the country as a whole rather than the economic loss, irritation and inconvenience it causes comparatively small groups or limited areas. A national emergency must in effect, be a serious threat to the nation or the functioning of its government. Even the loosest definition of the term would qualify very few strikes as such, although obviously in a time of high international tension such as we are in now, there could develop more situations that would fall within my concept than in a time of real peace.

HILDEBRAND, George H., Biblio. No 71, à la page 6:

ECONOMIC CRITERIA FOR DETERMINING NATIONAL  
EMERGENCY STRIKES.

Given, then, an international environment of cold war, what criteria ought to be satisfied to warrant a responsible judgment that on economic grounds some particular dispute constitutes a national emergency? There are four, all of which are necessary and no one of which alone would be sufficient:

1. The impacts of the dispute must be national rather than purely local.
2. The product or service must be essential, in the sense that its use cannot be dispensed with or postponed without quickly and seriously impairing the safety or health of the whole nation.
3. The dispute must embrace all or a substantial part of the industry.
4. The emergency must be imminent or actual, rather than an ultimate prospect if the stoppage were to last an indefinitely long period.

WARREN, Edgar L., Biblio. No 138, à la page 13:

A national emergency strike can, therefore, be defined as one which has resulted in a dangerous curtailment of supplies of necessary goods or services where substitutes are not available.

DION, Gérard, Biblio. No 8, à la page 290:

Encore ici, il est difficile de donner une définition précise de ce qu'est une situation générale d'urgence. Car il faut porter un jugement de valeur en tenant compte de beaucoup d'éléments qui sont parfois contradictoires. Disons tout de même que c'est celle où la santé ou la sécurité publique sont en danger, celle où le bien-être de la population risque de subir un dommage grave et irréparable. Il est des cas très clairs comme celui d'une cessation de travail chez les militaires, les policiers, les pompiers ou chez les médecins d'une même ville, etc. Tout dépend aussi de la durée de l'arrêt de travail, des conditions internationales, etc.

Le conflit de travail créant une situation d'urgence se détermine, en définitive, en fonction de la gravité des effets qu'il produit—ou encore, qu'il est susceptible de produire, dans l'immédiat—sur la collectivité: atteinte à la santé ou à la sécurité publique, atteinte même à son bien-être, pourvu, toutefois, que l'on entretienne une conception rigoureuse de ce dernier terme. Lorsque, dans un contexte donné, l'un ou l'autre de ces effets se réalise, c'est évidemment que la population se trouve privée—ou est sur le point de se voir privée—de biens ou de services qui lui sont essentiels, par suite du conflit de travail.



SECONDE PARTIE

REPERTOIRE SECTORIEL

Décisions judiciaires et d'organismes administratifs,  
déclarations parlementaires et textes de lois

### NOTE PRELIMINAIRE

Nous avons voulu, dans cette seconde partie, réunir principalement des extraits de déclarations parlementaires, de décisions judiciaires ou autres, de textes législatifs, se rapportant à divers conflits de travail, dont on a pu croire—(ou dont on aurait pu croire)—à tort ou à raison, selon ce que nous avons exposé dans la Première partie, qu'ils créaient des situations d'urgence.

Ces passages sont groupés selon la compétence législative à laquelle ressortit chaque conflit et, à l'intérieur de celle-ci, selon le secteur professionnel ou industriel en cause.

Cette présentation sommaire d'éléments aussi disparates ne peut prétendre qu'à l'avantage d'une certaine synopsis. Il est bien évident, par ailleurs, que chaque conflit important, que nous devons résumer ainsi en quelques lignes, pourrait faire l'objet d'une monographie poussée. On ne peut, en effet, saisir la portée véritable d'une déclaration parlementaire importante faite à son sujet, ou encore d'une mesure législative ou d'une décision judiciaire à laquelle ce conflit peut avoir donné lieu, que si l'on connaît dans le détail le contexte psychologique, politique et économique dans lequel il s'est déroulé.

De la même façon, pour ce qui est de l'extrait lui-même que nous reproduisons, il ne peut, cela va de soi, retrouver son sens exact qu'une fois replacé dans l'ensemble du texte duquel il provient.

## CHAPITRE I - CANADA

### A. MATIERES RELEVANT DE LA COMPETENCE DU PARLEMENT FEDERAL

Avant d'examiner l'évaluation que l'on a faite de situations d'urgence dans des secteurs industriels ou professionnels déterminés, examinons d'abord brièvement le contexte statutaire.

#### 1. Le contexte statutaire

Voyons d'abord la législation destinée à régir les relations de travail dans des circonstances ordinaires; nous considérerons ensuite certaines mesures spéciales, destinées à ne s'appliquer qu'en temps de guerre ou dans des circonstances analogues.

##### a) Législation de portée générale

Note bibliographique:

WOODS, H.D., Public-Interest Disputes and their Settlement, (1963)

Labour Law Journal, 739.

En 1907, le Parlement adoptait la Loi des enquêtes en matière de différends industriels (6-7 Edouard VI, c. 20). Elle prescrivait la médiation et l'enquête à l'occasion d'un conflit de travail survenant dans certains secteurs industriels; mines, entreprises de transport, de télégraphe et de téléphone, de gaz, d'électricité, etc. (voir la définition "d'employeurs" contenue dans la loi, article 2(e)).



Le Parlement prétendait ainsi atteindre, peut-on dire, les conflits de travail mettant en cause l'intérêt public. (Mentionnons en passant qu'une décision du Conseil privé rendue en 1925—l'arrêt Snider—déclara la loi ultra-vires de la compétence du Parlement. Ce dernier légiféra à nouveau, se bornant cette fois au secteur de son ressort.)

Faisant abstraction pour l'instant de la longue période de guerre qui suivit, l'on trouve, en 1948, un nouveau régime législatif: la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail (S.R.C., 1952, c. 152), loi qui est actuellement en vigueur. Il suffit ici de remarquer que les mesures d'intervention étatique "normales" que cette loi prévoit à l'occasion de tout conflit de travail survenant dans des entreprises du ressort législatif du Parlement, équivalent en quelque sorte à traiter tous ces conflits comme si chacun d'eux était un conflit mettant en cause l'intérêt public. Cette observation vaut, du moins, si l'on tente de comparer la loi actuelle à celle qu'avait adoptée le Parlement en 1907 et qui restreignait l'intervention étatique à certains conflits que l'on pouvait qualifier de conflit mettant en cause cet "intérêt public". Comme le dit le professeur Woods (ibidem, page 742):

It is to be noted that "employer" was (c'est-à-dire, dans la loi de 1907) limited to public utilities or emergency situations. The distinction between public interest disputes or other disputes has been dropped (c'est-à-dire, dans la loi de 1948). This means that at present we still retain the system of compulsory investigation, but it applies to all disputes whether they are of serious dimension as in the railways, or of trivial consequence as in the case of a bubble-gum factory.

La même observation pourrait s'appliquer aux différentes législations provinciales que nous examinerons ultérieurement et qui sont, à cet égard, en substance au même effet que la loi fédérale actuelle.

Si la loi fédérale actuelle traduit, du moins si l'on tient compte de la perspective historique, une conception assez large de la part du législateur, de l'intérêt public dans les relations de travail, il faut cependant constater que le régime législatif, au niveau fédéral, ne comporte aucune mesure d'exception visant les conflits de travail présentant un caractère d'urgence, mesure ayant un caractère permanent, comme c'est le cas aux Etats-Unis, par exemple, des articles 206 et suivants du Labor Management Relations Act.

Notons enfin, dans la législation fédérale, une disposition particulière visant certains employés de la fonction publique, disposition qui retient le critère de la sécurité publique.

Les fonctionnaires fédéraux, dans leur ensemble, peuvent, selon la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.C., 1966-67, c. 72, recourir à la grève pour régler un différend, du moins si l'association qui les représente a opté, avant l'envoi d'un avis de négociation, en faveur de l'intervention d'un bureau de conciliation, de préférence à l'arbitrage. Mais, ne peuvent toutefois pas alors participer au mouvement de grève les "employés désignés". Il s'agit, selon l'article 79(1) de la loi, des employés dont les fonctions sont "...en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice à un moment particulier ou après un délai spécifié est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public".

Au nom du premier ministre, l'honorable E.J. Benson faisait à ce sujet la déclaration suivante, au moment où il y proposait la deuxième lecture du bill C-170, à l'origine de cette loi (Hansard, 31 mai 1966, page 5787):

J'ai déjà mentionné que lorsqu'un agent négociateur rejette l'arbitrage en faveur du procédé comportant la conciliation et le droit de grève



il est prévu une disposition pour désigner les employés dont les services s'imposent dans l'intérêt de la sécurité publique.

Cette disposition a fait l'objet de certains commentaires à l'extérieur de la Chambre, et il importe, je pense de dissiper tout malentendu sur sa nature et sa portée. La condition absolue de cette disposition apparaît clairement, à mon avis, à quiconque connaît les nombreux secteurs d'activité des fonctionnaires où l'arrêt des services pourrait parfois mettre en danger certains membres de la collectivité. Plusieurs cas me viennent à l'esprit. Je pense par exemple à la sécurité dans nos prisons, au contrôle de la circulation aérienne et aux soins hospitaliers. Naturellement, il est impossible de déterminer tous ces services sans examiner de façon systématique toutes les fonctions remplies par la fonction publique du Canada.

...les députés doivent établir une distinction entre, d'une part, ce qu'on pourrait appeler les services utiles et importants et, de l'autre, les services essentiels au bien public....La restriction proposée au droit de grève n'a pas pour but de refuser ce droit à tous ceux dont les services peuvent être considérés comme importants(...).

b) Législation ne s'appliquant qu'en période de guerre

Note bibliographique:

STEWART, Bryce M., War-Time Labour Problems and Policies in Canada, (1941) 7 Canadian Journal of Economics and Political Science, 426.

CLOKIE, H. McD., Emergency Powers and Civil Liberties, (1947) 13 Canadian Journal of Economics and Political Science, 74.

WOODS, H. D., Public-Interest Disputes and their Settlement, (1963) Labor Law Journal, 739.

Rappelons au préalable que le Conseil privé a reconnu, sur le plan constitutionnel, le droit du Parlement de légiférer de façon générale "in a sufficiently great emergency such as that arising out of war, there is implied the power to deal adequately with that emergency for the safety of the Dominion as a whole..." (Fort Francis Pulp and Power Company Ltd. v. Manitoba Free Press Company Ltd., (1923) A.C. 705).



En 1914, le Parlement avait adopté la Loi des mesures de guerre (S.R.C., 1952, c. 288). Selon son titre abrégé, cette loi a "pour objet de conférer certains pouvoirs au Gouverneur en conseil dans le cas de guerre, d'insurrection ou d'invasion".

La loi, de même que l'usage que l'on en a fait subséquemment, nous indique le caractère d'urgence que revêt, dans l'esprit du législateur, la situation de "guerre, d'insurrection ou d'invasion". (Evidemment les conflits de travail ayant un caractère d'urgence ne sauraient être restreints à ceux pouvant survenir durant une telle situation; l'on doit toutefois voir dans la Loi des mesures de guerre, de même que dans son application, la reconnaissance du fait que des conflits de travail, survenant durant une période de guerre, présentent une gravité, voire un caractère d'urgence, qui ne serait pas leur durant une période normale de paix.)

Selon son article 6, la loi ne s'applique qu'à la suite d'une proclamation par le Gouverneur en conseil à l'effet que l'on se trouve dans une situation de guerre, d'insurrection ou d'invasion, réelle ou appréhendée. Cette proclamation doit être soumise à l'étude de Parlement dans les jours qui suivent, à la demande d'au moins dix membres de l'une ou l'autre des deux Chambres.

Lorsqu'elle s'applique, la loi a pour effet de conférer des pouvoirs draconiens au Gouverneur en conseil. Celui-ci se trouve nanti du pouvoir de faire autoriser "tels actes et choses et d'édicter à l'occasion les arrêtés et règlements qu'il peut, en raison de l'existence réelle ou appréhendée de l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection, juger nécessaires ou opportuns pour la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada".

Sous l'empire de cette loi, le Gouverneur en conseil prit, le 7 novembre 1939, l'arrêté en conseil 3497, dont l'effet était d'étendre l'application de la Loi des enquêtes en matière de différends industriels aux travaux de guerre (defense projects).

Selon le professeur Woods (ibidem, page 741):

It is important to note that the effect of the war was, because of the importance in the national interest of a very wide range of industries, to make most industrial disputes public-interest, or even emergency disputes.

Un autre arrêté en conseil, en date du 10 mars 1943, numéro 1708, étendit ce secteur...

...à toutes les industries de production de guerre, y compris la fabrication et la manutention de produits qui "d'après le ministre du travail, seraient essentiels aux besoins du gouvernement ou de la population en temps de guerre". (Gazette du Travail, 1939, page 1147.)

En vertu de l'arrêté en conseil C.P. 4020, de juin 1941, modifié, le ministre du travail n'était autorisé à nommer une commission d'enquête en matière de différends industriels que lorsque le lock-out ou la grève avait été déclarée ou était imminente. En vertu du nouvel arrêté en conseil C.P. 496, le ministre du travail est autorisé à nommer telle commission ou commissaire-enquêteur pour enquêter sur la situation qui, bien que ne constituant pas une menace de grève ou de lock-out, pourrait néanmoins nuire à l'emploi le plus efficace de la main-d'oeuvre, en vue de l'effort de guerre. (Gazette du Travail, 1943, page 167.)

Le 20 mars 1944, marque l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel 1003, dont l'effet (article 21) était, d'une part, de suspendre l'exercice du droit de grève à l'occasion d'un différend relatif à la négociation de convention collective jusqu'à ce que des représentants des salariés aient



été élus ou désignés et qu'un délai de 14 jours se soit écoulé à la suite du rapport présenté par un comité de conciliation au ministre du Travail, et, d'autre part, d'interdire la grève pendant toute la durée de la convention collective.

En août 1944, après neuf jours de grève des employés du transport en commun de Montréal, le Gouverneur en conseil prend, pour y mettre fin l'arrêté numéro 6416, qui comportait la désignation de contrôleurs, chargés de prendre en main l'entreprise et obligeait les employés à reprendre le travail. Le préambule de cette mesure était le suivant:

Attendu que, par suite de la grève, tout le réseau de transport de la Compagnie des tramways de Montréal a cessé de fonctionner, ce qui a entraîné les conséquences les plus graves pour les entreprises tant civiles que militaires de la région ainsi qu'une diminution dans la production du matériel essentiel à la guerre:

Et attendu qu'étant donné les faits mentionnés ci-dessus, il est opportun, pour la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada et en vue de la poursuite efficace de la guerre, que des contrôleurs soient désignés....

Une loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales vint établir que la guerre contre l'Allemagne et le Japon était censée ne plus exister aux fins de la Loi des mesures de guerre à compter du 1er janvier 1946 et établir un régime de transition à l'état de paix. Cette loi, dont les effets se prolongèrent éventuellement jusqu'au début de 1949, permettait notamment du Gouverneur en conseil "d'établir les règlements qu'il juge nécessaires ou opportuns pour régler salaires et traitements, pour aider à la distribution de fournitures et services essentiels dans toute partie des territoires de sa Majesté..." (Gazette du Travail, 1946, page 217).



La période de guerre de Corée marqua l'adoption de la Loi sur les pouvoirs d'urgence, Statut du Canada, 1951, c. 5. Elle comportait le préambule suivant:

Considérant qu'un état d'urgence international menace présentement la sécurité du Canada.

Considérant qu'il importe de conférer des pouvoirs d'urgence qui permettront l'établissement de mesures pressantes pour effectuer des préparatifs de défense et pour stabiliser l'économie canadienne sur les besoins de défense et pour stabiliser l'économie et la sauvegarde de la dislocation que pourrait entraîner l'organisation de la défense au Canada ou l'adoption de mesures d'urgence en d'autres pays, afin de ne pas entraver les préparatifs de défense.

Considérant qu'il convient d'exercer ces pouvoirs d'urgence en vertu d'une autorisation spéciale du Parlement plutôt que de mettre en vigueur la "Loi sur les mesures de guerre", tant que se poursuivront les efforts employés pour écarter la guerre et qu'en outre il n'est pas désirable de faire jouer actuellement le vaste pouvoir accordé par ladite loi, de toucher aux libertés fondamentales de l'individu.

Encore ici, selon l'article 2 de la loi, le Gouverneur en conseil se voyait autorisé à:

...accomplir et autoriser tels actes et choses, et édicter à l'occasion tels arrêtés, règlements, qu'il juge nécessaires ou opportuns, en raison de l'état d'urgence international, pour la sécurité, la défense, la paix, l'ordre et le bien-être du Canada....

Examinons maintenant l'appréciation de diverses situations survenues dans certains secteurs de la compétence législative du Parlement.

## 2. Chemin de fer

Notes bibliographiques:

REYNOLDS, Roy Richard, Public Policy with Respect to the Settlement of Labour Disputes in the Canadian Railway Industry, these, M.I.T., Boston, 1951;

Labor on United States and Canadian Railroads, A symposium, (1963)  
14 Labor Law Journal, 677;

DARTNELL, Lloyd Albert, Labour Dispute Settlement on the Canadian Railways - A proposal, M.A., Université McGill, Montréal, 1965;

Voir également une étude faite pour l'Equipe spécialisée en relations de travail par le professeur S.G. Peitchinis et intitulée "Labour-Management Relations in the Railway Industry".

Le secteur ferroviaire revêt une importance particulière au pays, sur le plan des relations collectives de travail. Déjà, en 1903, une loi fédérale y introduisait le principe de la conciliation et de l'enquête obligatoire.

Les grands conflits de travail qui doivent nous retenir sont survenus durant la période allant de 1950 à nos jours.

Parmi ceux-ci, il convient de faire une place particulière aux trois conflits qui ont donné lieu à une loi spéciale du Parlement, soit pour mettre fin à un arrêt de travail, soit pour le prévenir, conflits de 1950, 1960 et 1966.

## 1950

### Résumé des faits

(Voir: Gazette du Travail, octobre 1950, pages 1628, 1637 à 1639.)

Il s'agit du premier conflit ferroviaire d'envergure nationale de l'après-guerre. L'arrêt de travail débuta le 22 août 1950 et se prolongea jusqu'au 30 août, date à laquelle une loi spéciale vint y mettre fin. Il mettait en cause les principales compagnies de chemin de fer du Canada

de même qu'une quinzaine de syndicats ouvriers représentant quelque 125,000 travailleurs des services non-itinérants des chemins de fer. L'arrêt de travail avait été précédé de l'échec de deux interventions conciliatrices et des tentatives d'un médiateur spécial. Le contexte dans lequel se situe le conflit est à la fois celui de la récolte du blé dans l'Ouest du pays et celui du début des hostilités en Corée.

L'arrêt de travail avait été précédé également des prédictions les plus sinistres dans certains journaux. Les avertissements allaient de "l'heure fatidique approche" à "la grève, si elle se produit, aura des répercussions immédiates et, dans la plupart des cas, néfastes, sur la vie de chacun". L'on signale également les propos du maire d'une municipalité du nord de l'Ontario à l'effet que les 29,000 habitants de cette ville "mourraient de faim dans une semaine à moins que la grève ne prenne fin". Au milieu de l'arrêt de travail, soit le 26 août, un journaliste de marque déclare qu'il y avait environ 500,000 canadiens inactifs par suite de la grève et que si celle-ci n'était pas réglée dans une semaine, le "chiffre atteindrait 750,000" (voir: Gazette du Travail, octobre 1950, page 1637).

En réalité, il faut tenir compte du fait que les syndicats et les compagnies avaient conclu certaines ententes, dont le but était de pallier les besoins urgents d'un secteur isolé du pays (*ibidem*, page 1637). Néanmoins, le 19 août, l'on signalait déjà à St-Jean, Terre-Neuve, 700 mises à pied par suite de la menace de grève. L'Ile de Vancouver et l'Ile du Prince-Edouard ont été presque complètement isolées de la terre ferme; l'on y utilise des avions et des petites embarcations, pour s'approvisionner en aliments, note-t-on. La même source (Gazette du Travail, pages 1637 à 1639) signale d'autres situations d'isolement. Un bon côté de la grève toutefois;



il s'agit du renouveau d'activité qu'a connu, après celle-ci, l'industrie manufacturière au pays. Il n'en reste pas moins que, selon les dires du ministre du Travail d'alors, il y avait, le dernier jour de la grève, près de 200,000 travailleurs que se trouvaient, soit en grève, soit privés d'ouvrage en conséquence de celle-ci.

Le jour même où avait débuté la cessation du travail, le premier ministre du pays, le très honorable Louis St-Laurent, avait annoncé que le Parlement serait convoqué pour régler le plus tôt possible le problème grave et urgent causé par la grève. Effectivement, une session spéciale a débuté le 29 août; le premier ministre y a présenté le bill no 1 qui devait devenir la "Loi pourvoyant à la reprise des opérations ferroviaires et au règlement du présent conflit relatif aux conditions d'emploi entre les compagnies de chemin de fer et leurs employés" (Titre abrégé: Loi sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer, Statut du Canada, 1950-51, c. I).

#### Appréciation de l'urgence

##### i) Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Voyons d'abord la conception du conflit énoncée par le premier ministre le très honorable Louis St-Laurent. Elle appert d'abord d'une lettre du premier ministre aux parties, en date du 16 août 1950, lettre que cite le ministre du Travail d'alors le 29 août (Hansard, 29 août, page 18):

La désorganisation des transports et autres services rendus par le rail au Canada constituerait un événement troublant même en temps normal, puisqu'elle entraînerait les conséquences les plus graves non seulement à l'égard des chemins de fer et de leurs employés mais aussi pour l'économie et le bien-être du pays tout entier. On ne saurait trop souligner l'importance d'éviter

tout dérangement dans la direction de la circulation et toute interruption des autres services, vu les conditions actuelles et le danger de complications internationales.

Quelques jours plus tard, le premier ministre s'exprimait ainsi (Hansard, 29 août, page 11):

Il n'y a peut-être pas d'autres pays au monde dont l'économie compte autant que celle du Canada, sur le transport par chemin de fer. De fait, il suffit de passer en revue les années qui se sont écoulées depuis que les Pères de la Confédération ont cherché à faire une nation des colonies distinctes de cette partie septentrionale du continent nord-américain pour se rendre compte que l'organisation des transports a réellement motivé la fusion de ces colonies séparées.

.....

Un arrêt prolongé pourrait ruiner le pays, du moins pour ce qui est de la ligne de conduite qu'il suit avec un succès si remarquable depuis la confédération et pourrait fort bien entraîner de graves dangers et des maux réels non seulement pour nous-mêmes mais pour la cause de la paix qui repose sur la collaboration efficace du Canada et de toutes les nations pacifiques.

...Les chemins de fer sont un instrument essentiel de défense, de sécurité, de production dans notre pays.

Plus loin, monsieur St-Laurent énonce (29 août, page 12):

La situation est telle que l'interruption des services de transport nuit inévitablement au gouvernement, pas à celui-ci...mais au gouvernement du Canada et à la population du Canada.

...la revendication de ce qui normalement peut être un droit particulier peut parfois équivaloir à ce qui constitue un tort public. Et la revendication de droits particuliers peut parfois tellement nuire au bien public qu'il faut y songer sérieusement, parce que l'existence et la sécurité de l'Etat sont, pour chacun d'entre nous, la préoccupation première, celle qui prime toutes les autres.



(p. 13)...l'intérêt public exigeait la reprise de notre activité économique aussi rapidement que possible et...l'intérêt vital du Canada, comme membre de l'ONU et comme signataire du Pacte de l'Atlantique-Nord, exigeait que cette reprise ait lieu dans le plus bref délai possible.

Pour sa part, monsieur Drew, chef de l'opposition, dépeignait, le 30 août, la situation de la façon suivante (Hansard, 30 août, pages 25 et 26):

De l'Atlantique au Pacifique, le mouvement normal de nos produits naturels de nos marchandises, de notre outillage, de la production industrielle et des denrées d'usage quotidien dans tous les foyers canadiens est interrompu. En Colombie-britannique, l'Ile de Vancouver est presque entièrement isolée de la terre ferme malgré le pont aérien. Les fructiculteurs, les cultivateurs, les bûcherons, les pêcheurs, et nombre d'autres ouvriers sont sérieusement atteints et leur situation empire chaque jour.

Les Provinces des Prairies,...à moins que la grève ne cesse immédiatement, ne sauront que faire de leur immense récolte de blé. ...dans ces provinces où la longueur des distances rend les communications et le transport par autobus et automobiles plus difficile que dans les centres populeux.

En Alberta, on a abandonné le travail dans des centaines de puits de pétrole, ce qui entraîne du chômage et la diminution des approvisionnements de produits pétroliers. En Ontario, plusieurs industries importantes sont immobilisées privant des milliers d'hommes et de femmes de travail.... Dans les provinces maritimes, les entreprises normales sont grandement désorganisées, car bien des endroits dans ces provinces ont absolument besoin des services de chemins de fer. L'Ile du Prince-Edouard est à peu près isolée de la terre ferme, vu que le bac transbordeur ne peut être exploité qu'avec la permission de syndicats. Terre-Neuve est aussi aux prises avec des difficultés particulières.

La situation s'aggrave continuellement d'une extrémité à l'autre du pays; ...la prolongation de la grève entraînera un désastre dont on ne saurait prévoir l'ampleur. Qu'il me suffise...de signaler qu'à l'heure actuelle les forces spéciales des Nations Unies ont été divisées en trois groupes



dépourvus pendant un certain temps, de communications ferroviaires et privés d'une grande partie du matériel lourd. On ne saurait envisager une telle situation avec indifférence alors que, par tout l'univers nos us et coutumes sont en péril....

ii) Appréciation de l'urgence par le législateur

La Loi sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer (1950-51

Statut du Canada, c. I) énonce dans son préambule:

....

....

Considérant que les intérêts essentiels du peuple canadien, ainsi que le bien-être et la sécurité de la nation sont compromis par la suspension de l'exploitation des chemins de fer, particulièrement dans la présente situation internationale.

Considérant qu'il est indispensable, pour protéger les intérêts du peuple canadien et le bien-être et la sécurité de la nation, de reprendre immédiatement l'exploitation des chemins de fer et qu'à cette fin il faut prévoir à des conditions provisoires de travail des employés, de même qu'au règlement définitif de ces conditions.

....

....

Observations

Ainsi donc, les parlementaires à l'occasion de cette grève de 1950, n'ont pas entrepris d'analyser méthodiquement la situation. Sous le couvert du "bien-être" et de la "sécurité" de la nation, expressions tirées du préambule de la loi qui vint mettre fin à la grève, il semble bien que l'on ait voulu exprimer les principales préoccupations du moment, soit, d'une part, l'effet de dislocation de la grève sur l'économie générale du pays, compte tenu, en particulier, de la récolte du blé dans l'Ouest du pays, et d'autre part, du climat de tension internationale engendré par le début des

hostilités en Corée. Le conflit de 1950 présente enfin un exemple typique de ce que nous avons appelé la "politisation" d'une crise dans un secteur donné du travail.

#### 1954

A nouveau, menace d'un arrêt de travail de la part des membres de seize syndicats représentant les travailleurs non-itinérants des principaux chemins de fer, ce après l'échec de la conciliation. Le 11 août, les syndiqués se prononcent en faveur de la grève. Le premier ministre demande alors aux parties de reprendre les négociations. Elles se poursuivirent jusqu'au 18, soit jusqu'au moment où le premier ministre annonça que les parties avaient décidé de s'en remettre à l'arbitrage. Il semble bien que l'acceptation de cette dernière solution ait été motivée par la perspective de la convocation d'une session spéciale du Parlement; l'image des événements de 1950 était présente.

Le Parlement n'étant pas alors en session, le Hansard ne peut donc forcément pas nous éclairer davantage au sujet de ces événements de 1954.

#### 1957-58

Il s'agit de la grève des chauffeurs de locomotives à l'emploi du CPR. Deux mille huit cent cinquante chauffeurs au service de cette compagnie ont débrayé du 2 au 11 janvier. Les parties en présence consentirent à la fin à soumettre l'objet du litige à une commission d'enquête. Cette commission, présidée par monsieur le juge Kellock de la Cour suprême du Canada, avait pour objet de se prononcer quant à l'essentialité des chauffeurs sur les locomotives diesel. Ses recommandations, défavorables à la position

syndicale donnèrent lieu, à leur tour à un second, mais bref, arrêt de travail du 11 au 13 mai, arrêt de travail que l'on peut envisager comme étant la seconde phase d'un même conflit de travail.

Pour ce qui est de la première phase, qui se situe en janvier 1957, notons que l'arrêt de travail suivait l'échec de la conciliation entreprise par monsieur le juge J. C. Anderson. Une semaine environ après le début de l'arrêt de travail, soit le 9 janvier 1957, le premier ministre, le très honorable Louis St-Laurent, déclare (Hansard, 9 janvier, page 37):

A mon avis, il est encore un peu trop tôt  
pour recourir à des mesures de coercition.  
J'espère ne pas y être forcé.

Examinons quelles peuvent être les conséquences de l'arrêt de travail au moment où le premier ministre parle ainsi.

Selon la Gazette du Travail, février 1957, page 165, à St-Jean, Nouveau-Brunswick, le conseil de ville avait dû déclarer l'état d'urgence le 5 janvier. Le maire de la ville aurait alors déclaré qu'une grève prolongée pouvait faire de St-Jean "une ville fantôme". Environ 90% des transports ferroviaires à destination de ce port de mer était effectué par le Pacifique Canadien, faut-il se rappeler. A Calgary, Edmonton et dans d'autres villes de l'Ouest, diverses industries, dont les mines de charbon, certains établissements de produits chimiques et certaines fabriques se ressentaient particulièrement de la grève. La ville de Calgary, à elle seule, accusait au-delà de 1,500 chômeurs par suite de cette grève. A Trail, Colombie-Britannique, le 9 janvier, soit la date des propos du premier ministre, une mise à pied de 4,000 travailleurs était éminente par suite du manque de minerai à la Consolidated Mining and Smelting. L'on pourrait également citer d'autres exemples de ralentissement économique dans diverses autres localités du pays.



1960

Résumé des faits

Le souvenir du conflit de 1950 a plané tout au long des débats occasionnés par la menace d'une grève qui aurait à nouveau paralysé les principaux réseaux ferroviaires du pays en 1960. A la différence toutefois de ce qui s'était passé dix ans auparavant, le Parlement est intervenu en 1960, non pour mettre fin à une grève par une loi spéciale, mais bien plutôt pour empêcher par ce moyen que la grève ne se produise dans l'immédiat.

Les parties en présence étaient les syndicats représentant le personnel non-itinérant des principaux chemins de fer et ces derniers. L'objet du litige portait sur les salaires et les bénéfices marginaux. Une commission de conciliation en était venue à des conclusions qui avaient été acceptées par les syndicats, mais rejetées par les compagnies de chemins de fer. Le vote de grève fut pris à la mi-novembre; une importante majorité se prononça en faveur d'une grève devant commencer le 3 décembre.

Après des tentatives infructueuses pour faire différer la grève jusqu'à la réception du rapport MacPherson en mai, le gouvernement présenta le 29 novembre un projet de loi prolongeant l'effet de la convention collective jusqu'au 15 mai 1961, date prévue pour la réception de ce rapport MacPherson, qui devait notamment se prononcer sur les matières en litige, ou du moins, jusqu'à la date d'un règlement du conflit, dans l'hypothèse où ce règlement interviendrait avant la présentation du rapport.

## Appréciation de l'urgence

### i) Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Voici comment s'exprimait l'honorable Michael Starr, ministre du Travail.

Au nom du gouvernement, il avait présenté le Bill G-45, soit la "Loi sur la continuation de l'exploitation des chemins de fer". L'on en est ici à la seconde lecture du bill (Hansard, 30 novembre 1960, page 362):

Le bill dont la Chambre est saisie représente, de l'avis du gouvernement, la seule mesure possible qu'on puisse prendre en ce moment pour éviter une calamité d'envergure nationale. C'est ce que signifierait la cessation de l'exploitation des chemins de fer en ce moment,....

...en 1950, le très honorable Louis St-Laurent, alors premier ministre parlait d'une grève des chemins de fer qui durait depuis neuf jours. Il l'a qualifiée de crise nationale. Il a dit à la Chambre que si elle se poursuivait pendant longtemps, elle paralyserait entièrement l'économie de la nation.

En 1950, on a permis que cette situation critique se produise, en 1960, on ne permettra pas qu'elle se produise. La première conséquence d'une grève serait de priver de travail quelque 170,000 employés de chemins de fer. Ce chiffre serait doublé par le chômage que cela occasionnera et chez ceux qui dépendent des chemins de fer pour leur subsistance économique....Les conséquences directes et indirectes qui découleraient en ce moment d'une grève serait désastreuses.

.....

(Hansard, page 365):

En 1950, alors que la grève durait depuis neuf jours, le très honorable Louis St-Laurent a demandé au Parlement de régler une "crise nationale". Nous agissons dès maintenant afin d'empêcher le retour à une crise nationale.

Le premier ministre, le très honorable John Diefenbaker (Hansard, 1er décembre 1960, page 386):

...la mesure dont nous avons saisi la Chambre est de nature à protéger l'économie pour l'instant. Elle prévient momentanément un bouleversement économique, mais elle réserve et maintient en même temps, et en tous points, les droits de la main-d'oeuvre.

.....

Auparavant, soit le 28 novembre 1960, le premier ministre avait exposé plus en détails sa conception des conséquences de la grève (Hansard, 28 novembre 1960, page 253):

Une grève, à cette époque-ci serait une dure épreuve pour les producteurs canadiens. Elle compromettrait la production dans les secteurs des bestiaux, des céréales, dans le secteur industriel et d'autres semblables. Bientôt elle rejoindrait le consommateur, à mesure que les stocks s'épuiseraient. C'est dire que des milliers de personnes, sans lien aucun envers les chemins de fer, se retrouveraient sans travail. Une grève à ce moment-ci, - et j'ai appuyé très fortement là-dessus, - causerait un tort énorme au commerce d'exportation du Canada. Elle nuirait aussi au commerce qui d'ordinaire se fait à cette époque de grande activité que sont les Fêtes.

Enfin, à l'occasion de la troisième lecture (Hansard, 2 décembre, page 468), le premier ministre fait sienne une dépêche de la Presse canadienne rapportant les propos de monsieur Ross Thatcher, chef du parti libéral de la Saskatchewan. Cette dépêche se lisait:

Monsieur Ross Thatcher, chef libéral de la Saskatchewan, a dit aujourd'hui qu'il approuve en tout la mesure législative d'urgence qu'a prise le gouvernement fédéral en vue de prévenir une grève nationale du personnel sédentaire des compagnies de chemins de fer.



Monsieur Pearson, chef de l'opposition, pour sa part, énonce ainsi lors de la deuxième lecture, la position de son parti (Hansard, 30 novembre, page 366):

Si nous n'avions par réussi par notre intervention à régler ce différend par négociation ou accord, qu'aurions-nous alors fait après la rupture des pourparlers entre les deux parties? Voici ce que nous aurions fait. Nous aurions d'abord présenté un texte législatif qui aurait fait éviter cette grève, parce que nous convenons avec le ministre du travail qu'il est impossible d'envisager les tristes conséquences d'une grève à l'heure actuelle. Nous aurions fondé ce texte législatif sur le rapport de la commission de conciliation parce que nous n'estimons pas que le Parlement devrait forcer les gens à continuer à travailler moyennant une rémunération inférieure à celle que la commission de conciliation a jugé équitable et raisonnable....

ii) Appréciation de l'urgence par le législateur

La "Loi pourvoyant à la continuation de l'exploitation des chemins de fer" (Statut du Canada, 1960-61 c. 2) énonce les considérations suivantes dans son préambule:

...

...

Considérant que les négociations collectives entre les principales compagnies de chemins de fer et les représentants de leurs employés sédentaires n'ont abouti à aucune entente et que l'intérêt public exige que de nouvelles tentatives en vue d'un accord plus favorable, sous réserve des droits de l'une ou l'autre des parties et sans interruption du service ferroviaire.

Pour ce qui est de ses dispositions de fond, cette loi se trouvait donc en quelque sorte à suspendre le droit de grève en prolongeant la durée des conventions collectives jusqu'à la mi-mai de l'année suivante, date prévue pour la production du rapport MacPherson.

### Observations

A la différence du conflit de 1950, l'on ne pouvait ici faire allusion à une situation particulière de tension internationale. En revanche, les arguments mis de l'avant pour justifier l'intervention spéciale du législateur ramènent essentiellement à ce dont on avait tenu compte également en 1950, soit les répercussions générales de la grève sur l'économie du pays.

1966

### Résumé des faits

Il s'agit de la seconde grève du rail d'envergure nationale survenue au Canada depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce conflit mettait aux prises les groupements d'employés non-itinérants et d'employés itinérants des principales compagnies de chemins de fer du pays. On trouve un excellent résumé de cette grève dans la Gazette du Travail, novembre 1966, page 656. Prévue depuis quelques semaines, elle fut déclenchée à midi, le 26 août 1966. Le Parlement fut convoqué en session spéciale le 29 août, pour y adopter le Bill C-230, qui devait devenir la loi de 1966 sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer (Statut du Canada, 1966-67, c. 50). Cette loi fut sanctionnée le 1er septembre 1966.

Tout comme dans le cas du conflit de 1950, les répercussions du conflit de 1966 se faisaient sentir d'une manière particulièrement aigüe à différents endroits du pays. Ainsi, dès le 22 août, compte tenu de l'imminence de la grève, les deux principaux chemins de fer du pays avaient annoncé un embargo sur la livraison des marchandises. Les services de traversiers furent interrompus entre l'île du Prince-Edouard et la terre ferme. Certaines entreprises

importantes d'Ontario procédèrent à des mises à pied à compter du 19 août; certaines de ces mises à pied se prolongèrent jusqu'à la mi-septembre.

A la différence du conflit de 1950, le pays ne se trouvait pas engagé dans un conflit international, comme c'était le cas lors de la Guerre de Corée.

### Appréciation de l'urgence

#### i) Appréciation de l'urgence par les parlementaires

L'attitude du gouvernement face à ce conflit nous est révélée par le premier ministre Pearson, au cours d'une allocution radiodiffusée en date du 23 août 1966, (voir: Labour Gazette, novembre 1966, page 671):

He said that the union leaders had the undoubted right to call the strike, and that it was a serious matter to interfere with that right. But, "on the other hand", he said, "the right to strike must always be subordinate to considerations of national security and the common good."

A general railway strike, even if it lasted only a few days, would "seriously affect the livelihood and well-being of thousands of our people. A prolonged strike would be far more serious, and it could be disastrous...".

...In the face of such a threat, Mr. Pearson said, it was the duty of a Government to place the public interest first, "and this we intend to do. In doing it, we will be discharging a duty, not violating a right".

In present dispute the union position is that there can be no settlement unless their full demands are met. The railways claim they are in no position to increase wages so long as they are restricted by law as they are, from adjusting the charges they make for their services, thereby increasing their earnings.

There can be no voluntary settlement unless there is a compromise between these two positions. There must be some increase in wages. We know that. But we also know that increases in wages must not be so



large that they send up costs and prices which will largely offset the wage increases themselves, and seriously threaten Canada's competitive position in world markets. Wage increases on a scale that will result in serious inflation will lead inevitably to loss of markets, loss of income and a return of unemployment.

...

...

Mr. Pearson then touched on "the increasing danger of inflation". If the country as a whole demanded more from the economy than the economy could produce, the results could only be higher prices. Governments had a special responsibility in these matters, in putting into effect the right budgetary and fiscal policies and in keeping down expenditures. The Federal Government intended to meet these responsibilities, he said.

Le 29 août, au moment de la présentation en Chambre de la loi d'urgence, le premier ministre déclare (Hansard, 29 août, page 7732):

Une grève générale des chemins de fer crée un état d'urgence nationale et, si elle se prolongeait en dépit de mes espoirs elle pourrait devenir une catastrophe nationale...l'économie canadienne dépend du transport ferroviaire.

.....

...le droit de faire la grève est une partie intégrante et précieuse de notre système de négociation collective libre, et ni le Gouvernement ni le Parlement ne devraient ni ne voudraient diminuer ce droit à moins que ce ne soit pour les plus fortes raisons d'intérêt national et de bien-être public et seulement lorsque tout effort de médiation a abouti à un échec.

...

...

Le gouvernement, comme le pays tout entier, fait face à deux options. Comme gouvernement, nous aurions pu nous en tenir à la loi ordinaire et permettre à la grève de se continuer jusqu'à ce que les parties viennent finalement d'elles-mêmes à une entente avec toute l'aide que le gouvernement pouvait leur fournir. Ou bien le Parlement pouvait être prié d'intervenir en raison du fait que le déclenchement de la grève

causerait un tort si grand à l'intérêt public et à celui même des parties en litige, qu'elle constituerait une crise nationale qui justifierait une dérogation à la coutume et à la loi courantes.

Nous avons vu clairement que le devoir du gouvernement était d'adopter la deuxième mesure, nécessaire au rétablissement d'un service public essentiel dans le plus bref délai, et pour remettre en marche le réseau ferroviaire, tout en intervenant le moins possible dans les négociations collectives libres.

Monsieur Crouse (député de Queen-Lunenburg) énonce des difficultés particulières à sa région (Hansard, 29 août, page 7769):

...on nous a convoqués ici pour régler une situation d'urgence nationale. A mon point de vue, le bien-être du peuple canadien exige que nous tranchions immédiatement cette affaire. Dans ma province en Nouvelle-Ecosse, nous avons des éleveurs de poulets qui dépendent de la livraison du blé de l'Ouest. Si le blé n'arrive pas d'ici trois jours, près de un demi-million de poulets vont mourir de faim. Nous avons des pêcheurs en mer qui doivent ramener leur pêche et amarrer leurs bateaux parce que le poisson ne peut pas se conserver indéfiniment....

Monsieur R.N. Thompson (Red Deer), (Hansard, 30 août 1966, pages 7824-7825):

...le pays ne peut pas subir une perte irréparable et être plongé dans un chaos économique pendant que les droits et les torts sont débattus au Parlement. L'intérêt national doit prévaloir et l'intérêt national réclame présentement le rétablissement des services ferroviaires. Voilà la priorité bien que les autres facteurs que j'ai mentionnés soient d'une importance majeure.

...les transports constituent le moteur qui actionne toute l'activité d'une nation et à moins qu'ils ne fonctionnent comme il faut, toute l'économie est atteinte....



Ceci n'empêche pas monsieur David Lewis (N.P.D. York-Sud) de constater la disparition à toutes fins pratiques du droit de grève s'agissant de conflit majeur dans le secteur ferroviaire (Hansard, 30 août, page 7844):

Ils ont ce droit en principe (note: il s'agit du droit de grève des cheminots), mais chaque fois qu'ils ont tanté ou menacé de faire la grève, on y a mis le holà, car une grève du rail a des repercussions tellement désastreuses sur l'économie du pays, si elle dure pendant quelque temps, que chacun sait que le Parlement interviendra .... Il est vraiment impossible pour le pays de permettre à une grève du rail de se prolonger, grève qui accorderait effectivement la victoire aux cheminots car tôt ou tard le Parlement devrait intervenir.

Le lendemain, monsieur Jean Marchand, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en arrive sensiblement à la même conclusion quoique en des termes quelque peu différents (Hansard, 31 août, pages 7887 et suivantes):

Monsieur l'Orateur, il est certain que si les autobus, ou plutôt éventuellement le métro de Montréal arrête, cela va ennuyer toute la population. Les hôpitaux du Québec ont cessé de fonctionner et cela a ennuyé toute la population. Il y a les salaisons - je ne sais pas jusqu'à quel point par leur grève elles peuvent contrôler le marché canadien - qui peuvent ennuyer un tas de gens. Il s'agit de savoir à quel niveau d'ennui on supprime des droits.

J'ai parlé un peu dans ce sens là. Je n'ai pas dit qu'il ne fallait pas essayer de trouver une solution à la grève des chemins de fer, au contraire. Je partage l'opinion de ceux qui disent que ce n'est probablement pas possible dans un grand pays comme le Canada, de paralyser l'ensemble de l'économie par une grève ferroviaire. Mais, seulement, si l'on décide de faire cela, il faut savoir comment nous allons protéger les droits de ceux qui sont frappés par les restrictions que nous voulons imposer. Cà, c'est le coût de la démocratie, c'est le coût de la liberté!



ii) Appréciation de l'urgence par le législateur

La Loi de 1966 sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer  
(Statuts du Canada, 1966-67, c. 50) contient notamment les considérants suivants dans son préambule:

ET considérant que l'exploitation des chemins de fer et des services auxiliaires a été suspendue et que les intérêts vitaux du peuple canadien et le bien-être de la nation, notamment en matière de commerce international, sont mis en péril par cette suspension;

ET considérant qu'il est indispensable, pour protéger les intérêts du peuple canadien et le bien-être de la nation, de reprendre immédiatement l'exploitation des chemins de fer et de prévoir à cette fin, compte tenu des intérêts des compagnies de chemins de fer et des employés, la reprise des procédures de négociation et de médiation ainsi que le règlement définitif des conditions d'emploi pour les années 1966-67.

On le sait, cette loi prescrivait la reprise de l'exploitation des services ferroviaires. Elle exigeait également des syndicats qu'ils fassent savoir à leurs adhérents que la grève était devenue illégale et qu'ils devaient retourner au travail.

Observations

A la différence du conflit de 1950, celui de 1966 ne survenait pas dans un contexte de guerre. Mais, un peu à l'instar de ce qui s'était produit en 1950, l'ensemble de conséquences économiques adverses de l'arrêt de travail semble avoir fait naître chez les parlementaires la crainte d'une "dislocation de l'économie", crainte qui aurait motivé l'adoption de la loi spéciale.

### 3. Transport maritime

(N.B. La section suivante traitera spécialement des débardeurs.)

1956

#### Résumé des faits

Pour appuyer ses demandes, la Seafarers' International Union avait déclaré une grève le 10 mai contre deux compagnies: Upper Lakes and St. Lawrence Transportation Co. et N.M. Patterson & Sons. Cinq autres compagnies, membres de la même association d'armateurs que les deux compagnies directement en cause dans le conflit, ordonnèrent à leur tour à leurs navires de rentrer au port pour décharger leur cargaison et mettre à pied leur équipage. Le 18 mai, au moment du règlement du conflit, des 280 navires que possédaient les compagnies membres de l'association des armateurs, 177 se trouvaient immobilisés, dont 63 par la grève et 54 par le lock out. Le règlement du conflit survint avec l'aide d'un médiateur fédéral, Me Goldenberg.

Les débats de la Chambre durant la période de la grève font état de quelques réponses de la part du ministre du Travail à des questions qui lui étaient posées par certains députés relativement à ce conflit. Le ministre se contente essentiellement d'annoncer la nomination d'un médiateur, et vers la fin du conflit, soit le 16 mai, il précise (Hansard, 16 mai, page 3990) que ce ne sont pas tous les navires servant à la livraison du blé qui se trouvaient paralysés sur les Grands lacs, mais bien la minorité de ceux-ci.

1958

Conflit mettant en cause la Canadian  
Pacific Steamship (B.C. Cost Service)

(N.B. Un conflit analogue et relié à celui-ci, c'est-à-dire celui mettant en cause la Black Ball Ferries, fait l'objet de commentaires dans une section ultérieure réservée à la Colombie-Britannique (page 180).

Résumé des faits

L'arrêt de travail débuta le 16 mai 1958. Il avait pour effet de paralyser la quasi-totalité des liaisons maritimes entre la terre ferme et l'Ile de Vancouver. Dès le début de la grève, d'ailleurs, l'on craignait également que les employés de la seule autre compagnie assurant encore un service de traversiers, soit la Black Ball Ferries, ne se mette également en grève. Effectivement, le gouvernement de la Colombie-Britannique adopta diverses mesures pour écarter cette possibilité. Toutefois, le 17 juillet, les employés de cette dernière compagnie se mirent en grève en dépit de ces mesures ainsi adoptées par le gouvernement. C'est donc dire qu'entre le 17 juillet et le 23 de ce mois, il n'y eut aucune liaison maritime entre l'Ile de Vancouver et la terre ferme. Le retour au travail dans le cas de la Black Ball Ferries, s'effectua le 23 juillet. Pour ce qui est de l'arrêt de travail qui nous occupe ici, soit celui mettant en cause la B.C. Cost Steamship Co., il prit fin le 26 juillet, soit après l'adoption par le Parlement canadien d'une loi spéciale ordonnant aux employés en grève de retourner au travail. Selon cette législation, les négociations devaient se poursuivre et l'on prévoyait la formation d'un conseil d'arbitrage.



## Appréciation de l'urgence

### 1) Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Le premier ministre, monsieur Diefenbaker, faisait ainsi état de la situation le 23 juillet (Hansard, 23 juillet, page 2707):

Le Gouvernement a suivi de près ces efforts déployés en vue de parvenir à un règlement de la grève qui depuis le 16 mai 1958, paralyse les services de cabotage du Pacifique Canadien en Colombie-britannique. Cette situation a pris un caractère d'urgence et je puis assurer à la Chambre que ces derniers jours on a épuisé toutes les possibilités de règlement, de sorte qu'il ne reste qu'à adopter une mesure législative qui apportera une solution à une situation qui suscite bien des difficultés à la population de la Colombie-britannique, en particulier à ceux qui vivent dans l'Ile de Vancouver et dans les régions septentrionales de la Colombie-britannique - et qui a eu des répercussions générales si fâcheuses sur l'économie.

...Vu...que le Pacifique Canadien assurait l'ensemble des services, les navires de la Black Ball étaient en mesure de satisfaire seulement en partie les besoins de la région, de sorte que les habitants de l'Ile de Vancouver et des autres localités établies sur le littoral de la Colombie-britannique, ont vu leurs difficultés et leurs pertes s'accroître. Vendredi dernier une grève obligeait les transbordeurs de la Black Ball à interrompre son service et la situation a atteint un point critique dans la région, certains approvisionnements et services essentiels étant presque entièrement discontinués.

.....

L'opposition s'exprime par son chef, monsieur Pearson (Hansard, 24 juillet, page 2747):

...la situation est grave depuis bien des semaines en Colombie-britannique. J'ai lu...que la grève

a déjà causé à la seule industrie touristique dans l'Ile de Vancouver une perte de 2 millions et que 30,000 demandes de locations de la part de touristes dans cette île ont été annulées cet été.

.....

...nous convenons qu'en raison de la gravité de la situation, il y a lieu de rétablir à titre de services publics, car quelle qu'en soit la direction, c'est un service public - le transport par eau entre l'île et le continent.

...nous condamnons le gouvernement qui a permis que se produise un état de choses comme celui-là qui, pour des considérations urgentes d'ordre pratique nous oblige à recourir à la hâte à une mesure législative d'urgence, à un genre de mesure que la Chambre ne devrait être requise d'approuver qu'en cas de circonstance critique nationale.

.....

(à la page 2770):

...et je conclus de ce que le ministre a dit que l'expression "sécurité publique" employée par le premier ministre signifiait intérêt public; en effet, la sécurité publique peut être un concept beaucoup plus restreint que l'intérêt public.

ii) Appréciation de l'urgence par le législateur

La loi relative à un service de navigation sur la côte de la Colombie-Britannique (Statuts du Canada, 1958, c. 7) pourvoyait à la reprise du service de navigation exploité par la compagnie de chemins de fer du Pacifique canadien sur la côte de la Colombie-Britannique. Elle ne comportait aucun préambule, mais simplement des dispositions destinées à assurer cette reprise du service. A cette fin, le gouverneur en conseil se voyait investi du pouvoir de nommer un administrateur de l'entreprise. Les employés, selon l'article 4 de la loi, se devaient de retourner au travail, aux conditions énoncées

dans la convention collective alors existante, mais telle que modifiée par cette même loi.

### Observations

Peut-être avons-nous ici l'exemple d'un conflit important mais encore de nature locale, par opposition aux conflits d'envergure nationale, comme le fut le cas de certaines grèves de chemins de fer. Ce conflit "local" avait toutefois une importante répercussion sur l'économie d'une région du pays. Certaines prises de position à son sujet font également montre de la distinction entre la simple inconvénience et la privation de nécessités vitales.

1962

### Arrêt de la navigation sur la voie maritime du St-Laurent

#### Résumé des faits

(voir: Gazette du Travail, août 1962, page 940):

Un boycottage des navires montés par des équipages affiliés à la Seafarers' International Union débutait le 5 juillet et se terminait le 6. Le boycottage organisé par des travailleurs de la voie maritime affiliés au Canadian Brotherhood of Railway Transport and General Workers, avait été décidée, selon la CTC, "comme un moyen pacifique de mettre fin au harcèlement intolérable dont ses membres étaient victimes dans leurs occupations légitimes."

L'arrêt de la navigation a duré 30 heures (5 au 6 juillet) sur la voie maritime et a pris fin après que l'administration de la voie maritime ait obtenu une injonction.

L'intérêt principal du conflit provient du fait qu'il a été l'occasion d'une enquête générale sur la désorganisation de la navigation, enquête menée par monsieur le juge T.G. Norris, de la Cour d'appel de la Colombie-



Britannique, nommé commissaire-enquêteur selon l'article 56 de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail.

1967

Grève des marins

Le 17 août 1967, des membres du Syndicat international des gens de mer employés par 32 compagnies de navigation se mettent en grève, immobilisant ainsi notamment une bonne partie des navires canadiens des Grands Lacs.

Selon The Gazette, Montréal, 30 août, p. 40, le ministre Nicholson déclarait la veille, que le moment pour le gouvernement d'intervenir dans le conflit n'était pas encore arrivé, quoique la pression qu'il ressentirait à cet effet ne manquerait pas de s'élever:

Don't try to settle a strike too early or you're in trouble.

aurait alors dit le ministre du Travail.

4. Débardeurs

1963

(Québec, Trois-Rivières et Montréal).

Il s'agit d'un arrêt de travail mettant en cause 3,800 employés, débardeurs dans les ports de Québec, Trois-Rivières et Montréal. L'arrêt de travail a duré du 3 au 14 octobre 1963. Au total, 85 navires se sont trouvés immobilisés dans le port de Montréal et 17 dans celui de Québec. Le gouvernement avait, la veille de l'arrêt de travail, nommé monsieur le juge René Lippé médiateur; il prend fin sans autre intervention gouvernementale.

i) Appréciation de l'urgence par les parlementaires

L'opposition, comme c'est l'usage, trace un tableau sombre de la situation et veut mettre en lumière la passivité du gouvernement. D'abord, monsieur Michael Starr réussit en ces termes (Hansard, 4 octobre, page 3360) à saisir les Communes de l'affaire, par préséance:

Il s'agit là d'une question urgente d'importance nationale, d'interruption des envois de céréales vers l'URSS qui en résultera, causera un préjudice irréparable à l'économie du Canada en général.

Monsieur Diefenbaker, leader de l'opposition (Hansard, 4 octobre, page 3379):

La gravité de la situation sur le Saint-Laurent ressort d'un télégramme que j'ai reçu...et que m'envoie M. A.P. Gleave, président du syndicat national des cultivateurs. Il dit: "J'ai envoyé au premier ministre, monsieur Pearson, le télégramme suivant: la grève du syndicat des débardeurs crée une situation intolérable car elle immobilise les grains acheminés vers les ports du Saint-Laurent. Cela comprend la vente de nos céréales à l'URSS et aux autres pays intéressés au cours de la campagne agricole actuelle. Il faut débloquer le transport des céréales, dans l'intérêt essentiel des cultivateurs de l'Ouest et de l'économie toute entière. Nous demandons donc des mesures législatives immédiates."

Cela indique bien que l'heure est grave et qu'une action immédiate s'impose.

Monsieur M. Hamilton (Hansard, 4 octobre, pages 3389 et 3390):

Il ne s'agit pas simplement de déplacer ou de transporter 230 millions de boisseaux à destination de l'URSS. Il s'agit de l'occasion qui s'offre de vendre du blé à des clients réguliers qui, compte tenu des fortes ventes à la Chine et celle d'importance extraordinaire à la Russie, nous permettraient d'envoyer, cette année, près de 550 millions de boisseaux de blé sur les marchés étrangers. Cette quantité de blé vaut plus d'un milliard de dollars. Voilà la valeur d'une seule denrée exportée. Il en résultera des milliers d'emplois pour nos travailleurs.

Cette grève signifie comme les rapports de presse l'indiquent, une perte de 2 millions de dollars par jour pour le port de Montréal seulement....

La tendance de toute l'économie est d'envoyer le grain plus en aval et de le garder au-delà des glaces, pour qu'il puisse avoir à longueur d'années accès aux marchés mondiaux. Voici la pire période de l'année pour subir une grève à Montréal. Je la signale...non seulement parce que la question touche l'agriculteur de l'Ouest, qui perd la vente de son grain, mais aussi parce que nous avons au sud un concurrent puissant.... Donc à mon avis il ne s'agit pas d'un différend ouvrier ordinaire avec le patronat...une grève comme celle-ci frappe les organes vitaux de l'économie canadienne.

...Il s'agissait d'une question influant sur l'ensemble de notre économie qui est tout aussi grave que la grève des chemins de fer de 1950.

Le gouvernement, à ce moment, se refuse à intervenir plus à fond dans le conflit, comme l'explique le ministre du Travail MacEachen (Hansard, 4 octobre, pages 3380-3381):

...Refusant de prendre rapidement des mesures visant à abolir ce droit de grève, le gouvernement a suivi la seule autre voie qui restait: Il a nommé un médiateur chargé de rapprocher les parties intéressées.

...Le gouvernement a certes raison de dire qu'il faut donner au médiateur toutes les occasions possibles d'étudier la situation avant de songer à prendre d'autres mesures.

Cette position, le premier ministre la maintenait le 10 octobre (Hansard, 10 octobre, page 3559); monsieur Pearson cite alors un extrait d'un discours qu'il a prononcé au Canadian Club de Toronto:

Les objectifs de la nation empêchent, à mon sens, le gouvernement d'intervenir dans un conflit syndical qui a dégénéré en une grève légale entreprise après que les négociations collectives se fussent révélées infructueuses; par intervenir j'entends forcer les travailleurs à retourner au travail.



Mais les mêmes objectifs signifient que si l'intérêt national est gravement menacé, si la grève a des conséquences nationales graves, et si tous les efforts raisonnables de médiation sont épuisés, en un tel cas, le gouvernement doit intervenir pour mettre fin à la grève.

J'ai ajouté: Mais cette intervention doit être de nature à ramener les travailleurs au travail et les mesures intervenantes n'ont pas toujours ce résultat. L'intervention doit aussi être de nature à assurer qu'aucun intérêt ne sera lésé, que ce soit celui des employés ou celui des employeurs lors d'un juste règlement subséquent.

Le premier ministre précise ensuite:

Le gouvernement n'interviendra pas avant que toutes les ressources de la médiation aient été épuisées.

ii) Appréciation de l'urgence par un éditorialiste et un universitaire

Monsieur Claude Ryan, énonce les vues suivantes, dans un éditorial du Devoir, le 11 octobre:

La grève qui sévit depuis une semaine dans les ports de Montréal, Trois-Rivières et Québec prend des proportions inquiétantes.

Le nombre des navires immobilisés dans les eaux du Saint-Laurent s'accroît de jour en jour, les livraisons de blé canadien à l'URSS sont sérieusement compromises. Les pertes financières s'élèvent dans la seule région de Montréal à 2,000,000 par jour. Le conflit menace de gagner les ports des Maritimes. Sa violence a aussi fait son apparition dans le tableau.

Devant cette accumulation de faits, la Gazette lance un cri d'alarme et réclame une intervention gouvernementale plus décisive, c'est-à-dire l'arbitrage obligatoire. Cette proposition est à notre sens prématurée.

...L'épreuve de force actuelle ne saurait s'éterniser sans entraîner les conséquences les plus graves. ...On ne peut s'empêcher d'être inquiet quand on mesure l'ampleur des effets que cette grève aura sur l'économie canadienne.

Les deux parties conservent pour l'instant leur liberté de négociation mais leur responsabilité envers le pays devient d'heure en heure plus lourde. L'opinion publique n'acceptera pas que la situation actuelle se prolonge indéfiniment. Le problème de l'intervention gouvernementale dans le conflit se posera alors en termes différents.

Appréciation de l'urgence par monsieur l'abbé Gérard Dion, Biblio. No

8, à la page 293:

Dès les premiers jours, certains se sont émus et ont demandé immédiatement l'intervention du gouvernement pour qu'elle cesse sous prétexte qu'elle empêcherait la livraison du blé à la Russie et ferait ainsi perdre une vente importante pour l'économie du pays. On ne s'inquiétait pas de savoir qui, des débardeurs ou des armateurs, devait accepter les propositions de l'une ou l'autre partie dans le conflit qui les opposait depuis deux ans. On ne s'est pas arrêté à penser que la cessation immédiate de la grève signifiait qu'on livrait les débardeurs à la merci des armateurs et, par conséquent que l'on prenait position dans une question que l'on ne connaissait pas. Une seule chose comptait: la livraison du blé à la Russie. Il n'y a pas de doute que c'était là aussi une question importante à considérer. Et je suis sûr que, de part et d'autre, comme d'ailleurs du côté du responsable du bien commun, le gouvernement, on ne l'oubliait pas. Ceci est facile à juger post factum car le premier ministre Pearson dès la fin de la grève, a déclaré que la "Russie recevra son blé dans les délais prévus". Mais si tel est le cas, c'est donc dire qu'à aucun moment pendant les dix jours qu'a duré la grève, cette crainte d'un désastre n'était fondée. C'est aussi dire que tous ces prophètes de malheur ne s'y connaissaient pas et ont porté un jugement basé sur leurs préjugés. Sous le couvert de l'intérêt général en péril, ils n'ont fait qu'exprimer leur incompréhension vis-à-vis du phénomène de la grève et leur opposition à l'utilisation de ce moyen de pression pour en arriver à un règlement dans un conflit de travail.

1966

(Québec, Trois-Rivières et Montréal)

Résumé des faits

(Voir: Gazette du Travail, septembre 1966)

Cette grève de 4,250 débardeurs avait commencé le 9 mai 1966 dans les ports de Montréal, Trois-Rivières et Québec. Le 18 mai, monsieur le juge Lippé fut nommé médiateur. L'arrêt de travail ne prit fin que le 14 juin suivant, soit la date d'une entente entre la Shipping Federation of Canada et l'International Longshoremen's Association, entente prévoyant une augmentation de salaire. La veille, le premier ministre avait rencontré les représentants des armateurs puis, en compagnie d'autres ministres, dont celui du Travail, il avait fait de même avec les représentants des salariés. Quant aux autres conditions de travail, soit notamment, la composition des équipes de travail, elles seraient déterminées par une commission d'enquête, dont les conclusions feraient partie intégrante des conventions collectives, ce selon une loi spéciale qu'allait adopter le Parlement. Il s'agit de la Loi sur les conditions de travail dans les ports du St-Laurent (Statut du Canada, 1966, c. 49), adoptée par les Communes le 14 juillet.

iii) Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Certains ministériels ont, au cours des débats, souligné le sérieux de la situation. G.W. Pickersgill, ministre des Transports (Hansard, 11 mai 1966, page 5009):

La situation est en fait très grave. Je suis heureux d'avoir à souligner la gravité de la situation en ce moment où la circulation atteint



un point sans précédent dans les ports du St-Laurent, notamment en ce qui concerne le transport du blé destiné à la vente ou à l'aide.

Monsieur Nicholson, ministre du Travail (Hansard, 27 mai, page 5632):

...au sujet de la grève des débardeurs à Montréal, la situation est très grave. Des incidents dont j'ai parlé plus tôt, c'est peut-être celui qui nous pose le plus sérieux problème dans le domaine économique aujourd'hui.... Nous devons y voir dans le plus bref délai possible, car il reste d'énormes quantités de blé à expédier du Canada. Il faut aussi assurer le transport de l'Ouest canadien au Québec, de la provende requise pour la volaille, les porcs et autres animaux dans cette province particulière. Tous ces problèmes sont graves. Il y a aussi ceux que nous devons régler en ce qui a trait à l'Expo 67. Il y a les articles requis pour répondre aux besoins à la date fixée au début de l'an prochain.

Le ministre des Finances, l'honorable Mitchell Sharp décrit ainsi l'étendue des effets de l'arrêt de travail (Hansard, 1er juin 1966, page 5826):

...la Commission canadienne du blé m'a informé qu'il y a au port de Montréal un total de 59 navires: 41 navires océaniques attendant leur chargement et 18 navires des Grands Lacs attendant leur déchargement.

...il y a environ 25 millions de boisseaux destinés à l'exportation qui sont retardés.

Néanmoins, la position du gouvernement fut essentiellement à l'effet de laisser libre cours à la négociation. Monsieur Pearson, premier ministre (Hansard, 9 juin, page 6173):

...nous n'avons aucunement à abandonner l'espérance de voir régler très prochainement ce grave problème au moyen de négociations collectives engagées librement et non en vertu d'un ordre du Parlement.

Le 14 juillet, l'accord se trouvait donc réalisé sur plusieurs questions, le premier ministre ayant lui-même participé aux négociations. Quant aux autres, le Parlement adopta le même jour, avons-nous vu, une loi dont l'effet était de rendre obligatoire les conclusions éventuelles d'une commission d'enquête, ce qui permit, finalement le retour au travail. Cette loi contenait le préambule suivant:

...

...

Considérant qu'en vertu de ladite loi une Commission d'enquête industrielle a été nommée pour étudier ces questions et que l'intérêt national réclame, dans le plus bref délai possible après la réception de son rapport, la mise en oeuvre des conclusions de la Commission sur ces questions, grâce à leur incorporation dans les conditions de règlement conclues à la suite de l'entente intervenue relativement aux autres questions soulevées par le différend, ainsi que dans les conventions collectives conclues en conformité de ces conditions de règlement.

...

...

On peut donc qualifier l'attitude du gouvernement à l'occasion de ce conflit "d'interventionisme mitigé".

1966

### Arrêt de travail des débardeurs à Vancouver

#### Résumé des faits

Cent quatre-vingt-dix contremaîtres débardeurs s'étaient mis en grève le 17 novembre à la suite du rejet par le Conseil canadien des relations ouvrières de leur demande d'accréditation. Quatre mille débardeurs, membres du même syndicat refusèrent de franchir les lignes de piquetage établies par les contremaîtres. L'Association des employeurs maritimes obtint une

une injonction le 21 novembre, geste qui marqua le début d'une paralysie complète du mouvement des navires dans 7 ports de la Colombie-Britannique, pendant 23 jours. En effet, l'injonction obtenue, les débardeurs ne retournèrent au travail que pour exécuter leur travail de façon ralentie, ce qui entraîna, le 24 novembre le congédiement de 600 à 700 d'entre eux par les employeurs.

Durant les premiers jours de décembre, l'on note que plus de 80 navires se trouvaient immobilisés dans les ports; certains d'entre eux avaient pour cargaison des denrées périssables. L'arrêt de travail avait également pour effet d'empêcher l'expédition du blé des prairies de même que du bois et des produits forestiers de la côte du Pacifique.

Le 7 décembre, le gouvernement manifeste son intention de présenter un bill plaçant les travaux dans les ports de la Colombie-Britannique sous la tutelle de l'administration publique. Une entente survint toutefois le lendemain.

i) Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Monsieur Nicholson, ministre du Travail, (Hansard, 30 novembre 1966, page 10,557 lit un télégramme qu'il avait fait parvenir au directeur général de la British Columbia Tree Fruits Ltd.

...Je tiens à vous assurer que le gouvernement reconnaît que le conflit des débardeurs de la Colombie-britannique occasionne des pertes financières et de graves difficultés. Malheureusement la situation fondamentale met en cause l'organisation syndicale du personnel d'administration; or ce personnel est exclu des droits et, par conséquent, des obligations prévues par notre législation



ouvrière. Comme des manifestations subsidiaires du conflit sont maintenant devant les tribunaux, une intervention serait inopportune en ce moment.

Le 2 décembre 1966 (Hansard, 2 décembre, page 10,644):

Il ne s'agit pas d'un différend ordinaire entre ouvriers et patrons; il sort de l'ordinaire. Dans une certaine mesure, le Parlement se trouve en cause, car il y a quelques années, il a, ... institué le Conseil canadien des relations ouvrières.

.....

Ni le ministre, ni le gouvernement n'a le pouvoir d'annuler la décision du Conseil canadien des relations ouvrières.

Monsieur T.C. Douglas, NPD, faisait état, à la même date, des effets malheureux de l'arrêt de travail (Hansard, 2 décembre, page 10,648):

...Les trois chemins de fer—Pacifique Canadien, Canadien National et Pacific Great Eastern Railways, ont mis l'embargo sur tous les wagons de céréales de l'Ouest destinés aux ports de la Colombie-britannique. En outre, les derniers bulletins indiquent que 40 à 50 bâtiments sont immobilisés dans le port de Vancouver, dont plusieurs sont chargés de produits périssables tels que des mandarines. D'autres navires ont dû se rendre jusqu'à Seattle pour décharger leurs marchandises et les faire transporter à Vancouver par camion. L'arrêt de travail compromet aussi la récolte fruitière de la Colombie-britannique qui doit absolument être acheminée vers les marchés puisqu'il s'agit de produits périssables. Or une bonne partie de cette récolte se trouve immobilisée. Par ailleurs, les produits de la forêt s'accumulent dans les ports, si bien qu'hier les entreprises forestières MacMillan, Bloedel et autres ont annoncé que 10,000 hommes travaillant dans les scieries et les chantiers d'abattage, seront forcément mis à pied dans quelques jours. Pour les provinces de l'Ouest, il s'agit d'urgence nationale.

Il insistait ensuite sur la nécessité de nommer un médiateur (Hansard, 2 décembre, page 10,650).

Enfin, le 7 décembre 1966 (Hansard, 7 décembre, page 10,848), l'honorable McIlraith proposait ainsi à la Chambre d'étudier l'adoption d'une loi spéciale pour mettre fin au conflit:

Que malgré tout article du règlement, la Chambre se réunisse jeudi prochain à 11 heures, afin d'étudier une mesure législative prévoyant la nomination d'un administrateur de compagnie de débardeurs, opérant sur la côte canadienne du Pacifique et qu'on n'ajourne pas la séance avant que ladite mesure ait été adoptée ou rejetée. Ladite mesure législative viendra en tête des travaux de la Chambre ce jour-là et l'on pourra en aborder l'étape ou les étapes ultérieures; et cette mesure législative aura priorité sur les mesures d'initiative parlementaire et le débat sur la motion d'ajournement.

On le sait, le lendemain, les parties en vinrent à un accord.

##### 5. Elevateurs à grain

1965

Un arrêt de travail, qui avait débuté le 2 juin 1965 au Alberta Wheat Pool Terminal, à la suite d'une action intentée par ce dernier aux représentants de ses salariés, s'étendit graduellement à divers élévateurs à grains de l'Ouest, dont ceux de Vancouver. Il dura une dizaine de semaines et réduisit pratiquement à néant les expéditions de blé en provenance de l'Ouest. Le premier ministre Pearson avait certes qualifié la grève de "issue of grave national importance" (voir: Toronto Telegram, 7 août 1965), compte tenu des effets de l'arrêt de travail sur l'économie des provinces de l'Ouest; néanmoins, il avait répondu en ces termes à un télégramme provenant des trois premiers ministres des Provinces des Prairies qui demandaient l'intervention immédiate du pouvoir fédéral pour mettre fin à l'arrêt de travail:

The Prime Minister said there is no way under existing legislation for the Government to force a settlement and "I hope it will not even be necessary to contemplate such a change".  
(Toronto Globe and Mail, 5 août 1965)

Monsieur Sharp, ministre du Commerce, devait néanmoins poursuivre ses efforts pour en arriver à un règlement du différend.

6. La poste

1965

Résumé des faits

Mécontents d'augmentations de salaires jugées insuffisantes, les employés des postes à Montréal, Toronto, Vancouver et plusieurs autres endroits dans les provinces de Québec, Ontario et de la Colombie-Britannique décident d'un arrêt de travail.

Celle-ci débuta le 22 juillet à Vancouver et à Montréal, et se propagea notamment à Toronto. Environ 17,000 des 22,000 facteurs et trieurs étaient ainsi en grève.

Le 30 juillet, les postiers retournèrent au travail à l'exception de ceux de Montréal, qui ne le firent que le 9 août.

Les Communes ne siégeaient pas durant l'arrêt de travail.

1966

Une grève générale des postiers a été évitée grâce à une convention conclue le 15 novembre, soit quelques heures avant la date fixée pour la cessation de travail.



Quelques jours avant le règlement, le gouvernement avait nommé monsieur le juge André Montpetit de la Cour supérieure de Québec, médiateur.

Dans l'imminence du conflit, le premier ministre, monsieur Pearson, avait exprimé, le 18 octobre (Hansard, 18 octobre, page 8787), l'attitude qu'entretenait alors son gouvernement:

Le gouvernement examine en ce moment la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles, vu l'importance de l'affaire.

## 7. Transport aérien

1966

### Grève des machinistes à Air Canada

(Voir: Gazette du Travail, février 1967, page 82)

Les avions d'Air Canada ont été retenus au sol du 14 au 28 novembre 1966 lorsque le 14, 5,200 membres de l'International Association of Machinists ont quitté leur poste dans les principaux aéroports du Canada

La grève s'est poursuivie du 14 au 28, sans intervention législative du gouvernement.

L'attitude du gouvernement appert d'une déclaration de monsieur Pearson, en date du 22 novembre (Hansard, 22 novembre, page 10,160):

Tant que les négociations se poursuivent il serait préférable que le gouvernement n'intervienne pas.

Le premier ministre avait répondu également ainsi à une question d'un député, à l'effet que la grève semblait avoir créé une situation d'urgence analogue à la grève des cheminots de l'année (Hansard, 22 novembre page 10,186):

...les deux situations ne sont pas les mêmes et je ne crois pas que si le gouvernement ou le

Parlement intervenait à ce moment de cette manière, cette intervention aiderait à mettre fin à la grève.

1967

Menace de grève des contrôleurs du trafic aérien

(Voir: Gazette du Travail, février 1967, page 82)

Une entente, le 19 décembre 1966, écartait la menace d'une grève que, devaient déclencher le lendemain les 800 adhérents de l'Air Traffic Controllers' Association.

Depuis le 16 décembre, le gouvernement s'apprêtait à présenter une loi à l'effet de prévenir le déclenchement de cette grève. A cette date, en effet, l'honorable C.J. McIlraith, ministre des Travaux publics, avait proposé à la Chambre l'étude du projet de résolution suivant: (Hansard, 16 décembre, page 11,220)

La Chambre décide qu'il est opportun de présenter une mesure prévoyant la continuation du fonctionnement des services de contrôle de la circulation aérienne et statuant également sur une majoration de la rémunération des contrôleurs de la circulation aérienne.

B. MATIERES RELEVANT DE LA COMPETENCE  
DES LEGISLATURES DES PROVINCES

1. TERRE-NEUVE

a) Le contexte statutaire

La législation de cette province ne comprend pas de dispositions à la fois générales et permanentes du type des articles 206 et suivants de la loi fédérale américaine, dispositions qui seraient relatives aux "conflits d'urgence".

Comme données générales, remarquons simplement, qu'à la différence des lois des relations ouvrières de plusieurs autres provinces, celle de Terre-Neuve s'applique dans le cas de pompiers municipaux, de forces constabulaires, d'enseignants. Elle ne s'applique pas toutefois s'agissant d'employés de la Fonction publique.

Quant aux employés des agents de la Couronne, selon l'article 56 du Labour Relations Act, R.S.N., 1952, c. 258:

The Act applies in respect of any corporation established to perform any function or duty on behalf of the Government of Newfoundland and in respect of employees of such corporation, except any such corporation and the employees thereof that the Lieutenant-Governor in Council excludes from the provision of this Act.

Jusqu'à présent, aucune corporation n'a été exclue du champ d'application de cette loi (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Ministère fédéral du Travail, 1967).

b) Le secteur hospitalier

Grève au Western Memorial Hospital de Cornerbrook (1963)

Cent-dix employées sont en grève du 5 au 27 avril.

Il s'agit d'infirmières, de servantes et d'autres préposées au service de l'hôpital.

A la suite de cette grève, la législature modifie la Loi des relations ouvrières en y insérant le texte suivant (Labour Relations Act, R.S.N., 1952, c. 258):

(S.39A) (1) Where at anytime in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a state of emergency exists in the province or in any



area of the province in such circumstances that life would be in jeopardy by reason of the stoppage or impending stoppage of hospital services, if the state of emergency arises from a labour dispute, the Lieutenant-Governor in Council may by proclamation declare that from and after a date fixed in the proclamation the state of emergency exists in the province or any area of the province and that all further action and procedures in the dispute are to be replaced by the emergency procedures under this section.

(2) After the date fixed in the proclamation any strike or lockout or other action in the labour dispute in respect of which the proclamation was issued...is prohibited.

(3) Upon the proclamation being made...this Minister shall...establish a Board of Arbitration....

(4) The award of a board shall be binding on both parties....

#### Grève à l'hôpital de Grand Falls (1967)

Du 24 au 30 janvier 1967, 135 employés du Central Newfoundland Hospital se mettent en grève. Il s'agit d'employés qui ne dispensaient pas de soins aux malades. A la suite de cette nouvelle grève, la législature abroge l'article 39A qu'elle avait inséré dans la Loi des relations ouvrières en 1963. Parallèlement, l'on promulgue une nouvelle loi dont l'application se trouve restreinte aux employés d'hôpitaux et dont les effets sont plus draconiens en ce qui a trait à leur droit de recourir à la grève: l'on substitue purement et simplement à ce droit la prohibition et l'arbitrage obligatoire dans tous les cas.

Il s'agit du The Hospital Employees (Employment) Act, 1966-67, S.N., 1967, c. 11, entré en vigueur le 27 janvier 1967.

L'article 5, paragraphe d) se lit comme suit:

S.5 d) No hospital employee shall strike or remain on strike, whether or not the strike exists on the coming into force of this Act.

c) Le secteur forestier

1959

A la suite de luttes inter-syndicales, marquées au coin de la violence, la législature adopta une loi d'exception, The Trade Union (Emergency Provisions) Act, 1959, S.N. 1959, c. 2, dont l'effet immédiat était de révoquer l'accréditation de deux locaux de l'International Woodworkers of America, qui avaient pris part à cette lutte inter-syndicale.

Le préambule de cette loi d'exception contenait les mentions suivantes:

Whereas strikes have been called in the woods labour part of the pulp and paper industry of the province;

And whereas since those strikes were called many loggers have been convicted of offences against the Criminal Code arising out of the strikes and have been fined or sent to prison;

And whereas because of the lawlessness existing in connection with the strikes many loggers who are willing and anxious to resume employment in the forests with the companies engaged in the pulp and paper industry in the province are reluctant to do so;

And whereas because of these things a state of grave emergency exists in the pulp and paper industry of the province and the economy of the province is in jeopardy;

And whereas in these circumstances it is necessary to take extraordinary steps in an endeavour to bring an end to the emergency;....

La loi pourvoyait ensuite à la révocation de l'accréditation de deux "locaux" mentionnés dans une annexe; le consentement du lieutenant-gouverneur en conseil leur serait nécessaire pour obtenir une nouvelle accréditation. Cette révocation de l'accréditation entraînait également, selon l'article 4, l'annulation de toute convention collective à laquelle pouvaient être parties l'un et l'autre de ces locaux.

Monsieur le professeur Woods, Biblio. No 30, à la page 744, formule le commentaire suivant:

It simply destroyed one of the parties and incidentally for the case substituted the Government for the Labour Relations Board. The Act referred to the "grave emergency" and lawlessness on the part of the loggers.

## 2. Ile du Prince-Edouard

### a) Le contexte statutaire

Observons au départ que la Loi des relations ouvrières de cette province, The Industrial Relations Act, P.E.I.S., 1962, c. 18, ne couvre pas les enseignants, les employés du gouvernement, ni les médecins ou infirmières. Dans le cas d'employés d'agents de la Couronne, cette loi n'a pas d'application non plus, à moins que le lieutenant-gouverneur en conseil ne déclare que l'un de ces agents est un employeur au sens de cette loi. Jusqu'à présent, aucune déclaration semblable n'a été émise par le lieutenant-gouverneur en conseil (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967).

### b) Dispositions spéciales relatives aux grèves et aux lock-out dans les services essentiels

Pour ce qui est des employés des forces constabulaires municipales, des pompiers municipaux, de même que des employés qui fournissent des soins



hospitaliers essentiels, ils se trouvent compris dans le champ d'application du "The Industrial Relations Act", mais la grève leur est interdite.

La solution de l'arbitrage obligatoire est substituée. Tel est l'effet de l'article 44 de la Loi:

S.44 (1) Notwithstanding any other of the provisions of this Act, no member of the police force employed in any city, town or incorporated village, nor any person being full time employee of any fire department, nor any person required for the maintenance of essential hospital services shall have the right to strike, or to engage in any stoppage of work.

c) Disposition spéciale relative aux employés des entreprises d'utilité publique

Enfin, dans le cas d'une entreprise qualifiée de "Public Utility", c'est-à-dire, d'une entreprise visée par le "Electric Power and Telephone Act", R.S.P.E.I., c. 49, article a, 1, d), entreprises de téléphone et entreprises transmettant ou fournissant de l'électricité au public, la grève est permise, mais sous réserve des restrictions qu'apporte le mécanisme suivant: après la conciliation et le scrutin de grève, le ministre du Travail fait part du différend à la "Public Utilities Commission". Celle-ci, après audition publique, peut confirmer, modifier ou contredire la décision du conseil de conciliation. La grève ou le lock-out ne peut avoir lieu que 14 jours après cette décision de la commission (The Industrial Relations Act, articles 42 et 43).

d) Divers

Grève affectant la traverse entre Cape Borden et Cape Tormentine

1966

Il s'agit là d'une manifestation particulière du conflit national du rail de 1966. Cette grève mettait notamment en cause les employés des trois traversiers du Canadien National entre ces deux ports, soit la principale voie de communication entre l'île et la terre ferme.

La Gazette du Travail novembre 1966 (édition anglaise), à la page 674, relate les faits suivants:

Ferry service between P.E.I. and the mainland was interrupted by the strike. Just before it began, Premier A.B. Campbell of P.E.I. declared a state of emergency because of disruption in service, but he said that he hoped service would be maintained without taking emergency steps. The Government said that, if necessary, it would take over and operate at least one of the three ferries running between Borden, P.E.I. and Cape Tormentine, N.B.

Dans son discours du Trône, le lieutenant-gouverneur déclare, le 14 mars 1967 (Source: Canada Department of Labour, Current Report on Legislation Affecting Labour, Number 2, May 1, 1967, page 68):

In August, 1966, a strike by Canadian National Railway employees disrupted a ferry service between Port Borden and Cape Tormentine. A priority system of transportation was successfully set up at Wood Islands to handle traffic until my government was able to negotiate with the crew to commence operations again. Consultations with all parties concerned are being held, and will continue to be held, until a solution to the problems relating to continuous operations of the ferries at Borden is reached.

### 3. Nouvelle-Ecosse

La législation de cette province ne comporte pas de dispositions spéciales visant les conflits de travail présentant un caractère d'urgence.

L'examen du journal des débats de cette province ne révèle pas, non plus, la survenance de tels conflits.

Notons, toutefois, l'existence de certains régimes spéciaux permanents relatifs à certaines catégories d'employés.

Ainsi en est-il des employés de la Couronne: la loi régissant de façon générale la négociation collective ne les atteint pas. Toutefois, pour ce qui est d'employés de commissions ou d'organismes similaires, le Trade Union Act, R.S.N.S., 1954, c. 295, s'applique (a. 68), à l'exception cependant d'employés nommés par la "Civil Service Commission" ou le lieutenant-gouverneur en conseil. A noter également que, dans le cas des employés de ces agents de la Couronne auxquels le Trade Union Act peut s'appliquer, il y a lieu d'observer un délai supplémentaire de 30 jours avant le déclenchement d'une grève, délai qui s'ajoute au délai et procédures qui composent la réglementation générale de la grève selon cette même loi (a. 68, (2)).

Le Trade Union Act ne s'applique pas dans le cas d'employés des forces constabulaires municipales ((1951) 4 D.L.R. 228). Par contre, l'on ne fait pas exception dans le cas de pompiers à l'emploi de corporations municipales. Quant aux enseignants, le Trade Union les vise également, mais il y a lieu de tenir compte du Nova Scotia Teachers Union Act, N.S.S., (1951) c. 100, amendé par le c. 97 des lois de 1953 notamment (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967).

#### 4. Nouveau-Brunswick

Encore ici, aucune législation spéciale relative aux "conflits d'urgence". Les débats de la province ne font pas état, non plus de la survenance de tels conflits.



Observons toutefois les données générales suivantes quant à l'application de la Loi des relations ouvrières de cette province, le Labour Relations Act, R.S.N.B., 1952, c. 124.

Cette loi s'applique s'agissant de membres de forces constabulaires municipales, de pompiers municipaux. Par contre, elle ne s'applique pas dans le cas de médecins, de diététiciens et d'infirmières, ni d'enseignants. Il en va de même des fonctionnaires.

Les fonctionnaires ne peuvent recourir à la grève. L'association qui les représente s'aviserait-elle de favoriser un mouvement de grève, qu'elle perdrait ses droits de négociier (Civil Service Act, R.S.N.B., 1952, c. 29).

Enfin, quant aux employés d'agents de la Couronne, ils se trouvent régis par la Loi des relations ouvrières que si le lieutenant-gouverneur en conseil déclare que l'un d'entre eux est un employeur visé par cette loi. Il l'a fait dans le cas du New Brunswick Electric Power Commission et du New Brunswick Liquor Control Board (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967).

## 5. québec

Encore ici, avant d'examiner l'appréciation de l'urgence à l'occasion de conflits survenus dans des secteurs particuliers, prenons une vue d'ensemble du contexte statutaire prévalant dans la province de Québec ainsi que de son évolution historique.

### a) Le contexte statutaire

#### Notes bibliographiques:

GAGNE, Jean H., (Me) et TRUDEL, Gérard, c.r., La législation du travail dans la province de Québec, Commission **royale** d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Imprimeur de la Reine, 1955.

HOUDE, Eugène, Le droit de grève dans les services publics, Thèse, Université Laval, 1964, page 163.

XIIIe Congrès Relations Industrielles (Laval), Le règlement des conflits d'intérêts en relations du travail, P.U.L., 1958.

Le C.T. du Québec (1965), P.U.L., 1965.

MANKIEWICZ, René-H., Sur le droit de grève dans les services publics au Canada, (1956) 11 Relations Industrielles 254.

TOUSSIGNANT, Fabienne, Les policiers et l'arbitrage (1956) 11 Relations Industrielles 134.

i) Le régime du Code du Travail actuel  
(S.R.Q., 1964, c. 141)

L'une des caractéristiques de la législation relative aux rapports collectifs de travail au Québec a été et demeure la définition d'un vaste secteur dit "des services publics".

Le Code du Travail actuel donne, au paragraphe m) de l'article I, la définition suivante de "services publics":

Les termes "services publics" signifient les catégories suivantes d'employeurs:

- 1) les corporations municipales et scolaires;
- 2) les hôpitaux, les sanatoriums et les institutions pour malades mentaux;
- 3) les hospices, les crèches et les orphelinats;
- 4) les universités, les collèges et les couvents;
- 5) les entreprises de téléphone, de télégraphe, de transport par bateaux, tramways, autobus ou chemins de fer;
- 6) les entreprises de production, transport, distribution ou vente de gaz, d'eau ou d'électricité et les services de transport par véhicules de livraison munis d'une autorisation de la Régie des transports;
- 7) les entreprises d'enlèvement d'ordures ménagères;
- 8) les services du gouvernement de la province et les autres agents de Sa Majesté, du chef de la province, à l'exception de la Régie des Alcools;....

Si le Code actuel définit encore ce secteur des "services publics", il faut néanmoins constater que, par rapport à la législation qu'il remplace, il constitue une évolution, voire une révolution, en ce qui a trait à l'exercice du droit de grève dans ce secteur des "services publics".

En effet, la grève n'y est plus interdite d'une façon absolue, comme c'était le cas auparavant; elle y est seulement assortie de conditions et de limites, selon les termes de l'article 99 du Code:

- a.99 La grève est interdite, aux salariés à l'emploi d'un service public à moins que l'association des salariés en cause y ait acquis droit suivant l'article 46 et ait donné par écrit au ministre avis préalable d'au moins huit jours lui indiquant le moment où elle entend y recourir.

Si le lieutenant-gouverneur en conseil est d'avis que dans un service public une grève appréhendée ou en cours met en danger la santé ou la sécurité publique, il peut constituer à ce sujet une commission d'enquête qui est investie des pouvoirs d'un conseil d'arbitrage pour faire enquête et rapport sur le différend, sauf qu'elle ne peut rendre une décision, ni formuler de recommandations, mais seulement constater les faits en se conformant aux articles 69 à 78.

Sur la requête du procureur général après la constitution d'une commission d'enquête, un juge de la Cour supérieure peut, s'il est d'avis que la grève met en péril la santé ou la sécurité publique, décerner toute injonction jugée appropriée pour empêcher cette grève ou y mettre fin.

Une injonction décernée en vertu du présent article doit prendre fin au plus tard vingt jours après l'expiration du délai de soixante jours accordé à la commission d'enquête pour la production de son rapport, lequel délai ne peut être prolongé.

Le présent article s'applique à une grève appréhendée ou en cours qui compromet l'éducation d'un groupe d'élèves comme à une grève qui met en danger ou en péril la santé ou la sécurité publique.  
(13-14 Elizabeth II, 1965, chap. 50, a. 5)



Selon les lois actuelles, et sous réserve de ce que comporte l'article 99, ne se trouvent privés de façon absolue du droit de recourir à la grève, que les salariés suivants:

- les policiers et pompiers à l'emploi d'une corporation municipale (Code du Travail, article 93);
- les membres de la Sureté provinciale du Québec (Code du Travail, article 142—selon les termes mêmes de cet article, ils ne peuvent être membres d'une "association de salariés");
- les salariés agents de la paix, gardiens de prisons, gardes-chasse, inspecteurs des transports ou des autoroutes et autres préposés à des fonctions d'agents de la paix (Loi de la Fonction publique, S.Q., 13-14 Elizabeth II, c. 14).

Pour ce qui est des autres salariés faisant partie de la fonction publique, soulignons que, selon l'article 75 de la Loi sur les relations de travail de la Fonction publique, "la grève (leur) est interdite...à moins que les services essentiels et la façon de les maintenir ne soit déterminée par entente préalable entre les parties ou par la décision de la Commission des relations de travail du Québec".

La possibilité de recourir à la grève, maintenant offerte, du moins dans l'ensemble, aux salariés se rattachant au secteur des "services publics", est, avons-nous dit, à l'opposé du régime qui prévalait avant le Code. Cette période se caractérisait par l'interdiction permanente de recourir à la grève faite aux salariés se rattachant à des entreprises qualifiées de "services publics" selon la loi d'alors. Examinons maintenant comment, graduellement, le législateur en était venu à cette interdiction générale, qui prévalait avant septembre 1964, dans le cas des services publics.

#### ii) Les régimes antérieurs au Code

En 1921, pour la première fois au Québec, une loi vient limiter le recours à la grève pour tenir compte du caractère "d'intérêt public" de

certaines entreprises. Il s'agit de la Loi des grèves et contre-grèves municipales (S.Q., XI Georges V, c. 46). En effet, à la suite de deux grèves importantes qui avaient eu lieu simultanément à Montréal et à Québec et qui avaient mis en cause des employés des services publics, soit les policiers et pompiers de Montréal et Québec, le législateur rend illégale toute grève entreprise par des "préposés au service d'incendie, de police, d'aqueduc, d'incinération sanitaire, à l'emploi de corporations municipales ayant au moins dix employés, tant et aussi longtemps que leur différend ou litige relatif à la fois au salaire, aux heures de travail ou à leur renvoi en raison d'affiliation à une association ouvrière, n'a pas été soumis à un conseil d'arbitrage".

En 1939, à la suite d'une grève des employés de l'hôpital St-Luc de Montréal, le législateur interdit pour la première fois de façon absolue le recours à la grève à des catégories d'employés, pour tenir compte du caractère de l'entreprise à laquelle ils se rattachent. La Loi relative à l'arbitrage des différends entre certaines institutions de charité et leurs employés (3 Geo. VI, c. 60) adoptée cette année là, interdisait en effet la grève dans les institutions de charité et dans les hôpitaux et imposait l'arbitrage comme mode de règlement des différends pouvant y survenir relativement aux salaires et aux heures de travail.

Enfin, la survenance de plusieurs grèves, notamment, en 1943 à Montréal, dans les principaux services publics, soit les employés civiques, les pompiers, les policiers, les employés de tramways et dans la région du Lac St-Jean, notamment à la Price Brothers & Co. Ltd., incitèrent le législateur à établir un régime général restrictif du droit de grève dans un grand nombre d'entreprises réunies sous un commun dénominateur de "services publics".



La grève et le lock-out y étaient prohibés en toutes circonstances et la solution des conflits devait provenir de l'arbitrage obligatoire. Ce secteur des "services publics", comprenait, selon cette loi, qui a prévalu jusqu'en 1964, les entreprises suivantes (S.R.Q., 1941, c. 169, article 2d):

- 1) les corporations municipales et scolaires;
- 2) les institutions d'assistance publique au sens de la Loi de l'assistance publique de Québec (chap. 187);
- 3) les asiles d'aliénés;
- 4) les entreprises de transmission des messages téléphoniques ou télégraphiques, de transport, de chemins de fer, tramways ou navigation, de production, de transmission ou de distribution ou de vente de gaz, d'eau ou d'électricité,— à l'exception des chemins de fer sous la juridiction du Parlement du Canada;
- 5) les services du gouvernement de la province, mais à l'égard seulement des fonctionnaires et ouvriers visés par la Loi du service civil (chapitre 11) et subordonnément aux dispositions de ladite loi;

...

...

L'on mesure l'ampleur des changements survenus en 1964 si l'on songe qu'un Comité spécial de la fonction publique—chargé d'étudier le régime de travail devant prévaloir dans les hôpitaux, les écoles, la fonction publique et les municipalités—recommanda en mars 1964, que l'on maintint, comme dans l'ancienne loi, la prohibition de recourir à la grève dans ces secteurs, solution que rejette, mais avec certains tempéraments, le législateur.

L'on peut également mentionner ici certains échanges de vues survenus au cours des délibérations du Comité des relations industrielles de l'Assemblée législative, en juin 1963, au moment où l'on discutait du projet du Code du Travail, plus précisément de la définition de "services publics".



Ainsi, monsieur Jean Marchand, alors de la CSN, disait, relativement à une proposition de l'Association du camionnage du Québec, qui voulait le maintien de l'interdiction de la grève dans le secteur du camionnage (Transcription des débats du Comité des relations industrielles, Imprimeur de la Reine, 1963, Québec, page 86):

...nous sommes d'accord pour que, dans certains secteurs, le droit de grève soit restreint pour des raisons d'ordre public. Mais c'est limité, si vous le voulez aux secteurs non dynamiques, ...de la vie économique; disons les fonctionnaires, les employés municipaux, les corporations municipales et scolaires....

Nous sommes d'accord pour que les policiers ne puissent pas faire la grève; nous sommes d'accord à l'heure actuelle - et là, ce n'est pas un principe - pour que, dans les corporations municipales et scolaires, le droit de grève n'existe pas parce que vous mêlez à un conflit des gens qui ont un problème fondamental à régler, le problème de leur santé, et je pense qu'il faut restreindre le droit de grève pour ces raisons là. (pourvu ajoute-t-il, que la loi prévoie mécanisme de règlement adéquat.)

Quant à monsieur René Lévesque, ministre des Richesses naturelles, il répondait ainsi au représentant de l'Association du camionnage du Québec (ibidem, page 92):

Est-ce que vous n'admettez pas que la définition de "services publics" peut évoluer? Si on dit service public "essentiel", ce n'est pas tout à fait la même chose. Autrement dit, un service public n'est pas nécessairement...essentiel à la santé, à la sécurité, à l'ordre public, etc....

Monsieur Lévesque déclare ne vouloir le droit de grève que dans les cas, "...disons de fléaux, les cas d'urgence véritable, d'urgence collective".

Ainsi donc, au Québec, à l'heure actuelle, l'article 99 du Code, tout en permettant en règle générale aux salariés à l'emploi de services publics de recourir à la grève, prévoit certaines mesures, qui dans leur ensemble

peuvent présenter de l'analogie avec le régime de la Loi Taft-Hartley, au niveau fédéral aux Etats-Unis, mesures destinées à s'appliquer lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil est d'avis que "dans un service public une grève appréhendée ou en cours met en danger la santé ou la sécurité publique ou encore qu'elle compromet l'éducation d'un groupe d'élèves". Ce sont donc les secteurs scolaires et hospitaliers qui, de façon particulière, illustrent l'application de cette disposition.

b) Le secteur scolaire

L'article 143 du Code du Travail, qui entrerait en vigueur le 1er septembre 1964, était à l'effet que les instituteurs demeureraient temporairement régis par les lois antérieures; l'arbitrage obligatoire se trouvait donc être leur lot pendant cette période de transition. Un comité chargé par la Législature d'étudier les relations de travail des enseignants, soit le comité Cholette, après s'être penché sur le problème, de septembre 1964 à janvier 1965, recommandait que l'article 99 du Code soit amendé comme suit (voir: Laval Grondines, dans le Code du Travail du Québec (1965), à la page 195):

Si le lieutenant-gouverneur en conseil est d'avis que dans un service public une grève appréhendée ou en cours met en danger la santé, la sécurité publique ou l'éducation il peut constituer à ce sujet une commission d'enquête.

L'on peut donc noter toute la différence qui existe entre ce texte projeté et le texte actuel du Code, qui se lit:

...le présent article s'applique à une grève appréhendée ou en cours qui compromet l'éducation d'un groupe d'élèves....

Monsieur Grondines observe (page 195):

...compromettre l'éducation d'un groupe d'élèves  
- cette disposition pourra être invoquée dans  
n'importe quelle grève d'instituteurs de sorte  
qu'il y aura infailliblement ouverture à l'injonc-  
tion. De plus, l'expression "d'un groupe d'élèves"  
n'a pas son équivalent quand il s'agit de la santé  
et de la sécurité publique.

Le 24 février 1965, le gouvernement dépose un projet de loi visant à  
accorder aux instituteurs le droit de grève avec les mêmes restrictions que  
celles prévalant dans le secteur des services publics.

Examinons maintenant certains conflits survenus tant avant qu'après  
l'adoption de cette disposition.

1963 - Fermeture d'écoles à St-Tite et St-Féréol  
(L'action, 12 novembre 1963)

L'affaire ne révèle aucune discussion particulière quant à la qualifi-  
cation du caractère d'urgence. Toutefois, l'on peut noter l'intervention  
du gouvernement, intervention qui allait d'ailleurs par la suite devenir  
plus facile à l'occasion de conflits ultérieurs.

Les faits étaient les suivants: les commissaires d'écoles des munici-  
palités en cause avaient fermé, le 4 novembre, leurs écoles plaidant incapa-  
cité de payer leurs professeurs. Neuf cents élèves se trouvaient privés de  
classe. Le conflit s'est transporté au niveau gouvernemental sous la forme  
d'une opposition entre les contribuables des deux municipalités et du minis-  
tère de la jeunesse. Le gouvernement suggéra la hausse de taxes foncières  
et menaça même de mettre les deux commissions en tutelle le 15 novembre;  
l'une d'entre elles obtint subséquemment un prêt bancaire; l'autre s'empessa  
de hausser sa taxe scolaire.



1964 - Grève dans l'Estrie  
(L'action, 26 mars 1964)

L'arrêt de travail va du 6 février au 10 mars 1964. La crise scolaire atteint huit centres urbains de l'Estrie, 549 professeurs et au-delà de 15,476 élèves. Elle prend fin en présence du ministre intérimaire de la Jeunesse, monsieur Pierre Laporte, devant lequel un accord est signé. Le gouvernement intervient alors en quelque sorte directement dans les négociations.

Au cours du conflit, le ministre de la Jeunesse, monsieur Gerin-Lajoie, déclare (Débats de l'Assemblée législative, 11 février 1964, page 849):

En ce qui concerne le gouvernement, je dois dire qu'il s'agit bien d'un différend entre des syndicats d'instituteurs et des commissions scolaires et que par conséquent, le gouvernement n'y est en aucune façon partie.

.....

La revision des lois en aucun cas, encore moins lorsqu'il s'agit de services publics, et en particulier de l'éducation, ne peut se faire dans l'illégalité ou le désordre. Il est évident que ce sont les enfants qui sont les premiers à souffrir des irrégularités présentes; mais justement à l'heure où l'on est à reviser notre régime de relations des groupes, particulièrement dans l'éducation, l'usage de moyens que je dois qualifier d'irréguliers pour forcer une situation, me semble particulièrement inopportun.

1965 - Grève la périphérie de Québec

Le 1<sup>er</sup> février 1965, 506 professeurs de la périphérie de Québec quittaient leur classe en signe de protestation contre les agissements des commissions scolaires de la région métropolitaine de Québec. La grève touche 13,000 écoliers. Les professeurs se plaignent du fait que les commissions

scolaires contestaient en Cour supérieure la validité d'une sentence arbitrale qui avait donné raison aux professeurs relativement à une mésentente intervenue entre 16 commissions scolaires et leurs professeurs au sujet de l'établissement d'une échelle de traitement. L'entente est survenue le 21 février.

Une injonction intérimaire avait été émise à la demande de la commission scolaire de Giffard contre 114 enseignants, leur ordonnant le retour au travail. Les "journées pédagogiques" se continuèrent malgré cette injonction. Le texte de ce jugement de monsieur le juge McNicholl ne présente pas d'intérêt en ce qui a trait à l'établissement du caractère d'urgence de la situation.

### 1966

Notons d'abord la survenance de certaines grèves au tout début de cette année. Tout d'abord, une grève de 284 enseignants de la régionale Le Gardeur de Repentigny touchant 8,100 élèves. Du 10 janvier au 15 février, grève de 123 professeurs de la régionale Papineau; en cause 2,118 élèves; enfin, 350 professeurs de la régionale Outaouais sont entrés en grève le 5 janvier et le sont demeurés jusqu'au 16 février 1966; 7,525 élèves furent alors privés de classe pendant 30 jours. Les débats de l'Assemblée législative ne contiennent que de brèves allusions à chacun de ces conflits; l'on n'y discute pas en profondeur de leur gravité.

#### Grève des membres du Syndicat des professeurs de l'état du Québec (SPEQ)

Deux mille trois cents professeurs de l'enseignement spécialisé (enseignement technique agricole, dramatique, musical, beaux-arts et enseignement

dans les écoles normales) des 90 écoles du gouvernement provincial débrayent le 12 avril; la grève met en cause 30,000 étudiants. Le Syndicat des professeurs invoque le motif que 400 de ses membres n'ont pas touché le salaire dû. Cette grève donna lieu à l'appréciation de caractère d'urgence tant par les tribunaux ordinaires que par la Commission des relations du travail de Québec, cette dernière, ayant à déterminer les services essentiels, que les enseignants se devaient de maintenir, selon les termes de l'article 75 de la Loi sur les relations de travail de la Fonction publique (13-14 Eliz. II, c. 14).

Appréciation de l'urgence par  
les tribunaux et la CRT

- Cour supérieure, district de Québec, no 145207. Il s'agit d'un jugement de l'honorable juge Frédéric Dorion, juge en chef, accordant une injonction intérimaire devant rester en vigueur jusqu'au 28 mars 1966.

Le juge, après avoir relaté que le syndicat intimé avait déposé devant la Commission des relations de travail une requête pour faire décider quels étaient les services essentiels et la façon de les maintenir et après avoir fait état de l'intention de certains de ses dirigeants de déclencher une grève le 16 mars 1966, enjoint aux membres du syndicat de n'avoir en aucune façon recours à la grève et de ne pas suspendre leur travail respectif.

Il signale que le déclenchement de la grève "priverait près de 30,000 élèves de l'école de l'enseignement spécialisé du Québec, de l'enseignement qu'ils ont droit d'obtenir de la part des membres du syndicat intimé" et que "l'année académique tire à sa fin et les nombreux élèves qui fréquentent les diverses écoles concernées doivent y subir prochainement les examens requis pour l'obtention de leurs brevets et diplômes" et énoncé les considérants suivants à l'appui de sa décision:



CONSIDERANT que, tel que ci-dessus mentionné, la grève est interdite aux membres du syndicat intimé, tant et aussi longtemps que les services essentiels et la façon de les maintenir ne sont pas déterminés;

CONSIDERANT qu'aussi longtemps que la Commission des relations de travail du Québec n'aura pas pris de décision, il faut considérer que l'enseignement dans les écoles où les membres du syndicat intimé sont appelés à remplir leurs fonctions constitue un service essentiel;

CONSIDERANT qu'il s'agit d'une matière d'intérêt public;

CONSIDERANT qu'il s'agit d'un cas de nécessité urgente;....

- Décision de la CRT quant à l'essentialité des services (selon l'article 75 de la Loi sur les relations de travail de la Fonction publique). Il s'agit d'une décision majoritaire du 21 mars 1966. Elle est rapportée dans les répertoires suivants: (1966) 21 Relations industrielles 258; (1966) Revue de droit du travail 157; Décision sur les conflits de droit dans les relations de travail du ministère du Travail, Québec, décision no 1373-10. Elle fait l'objet d'un commentaire de Me Fernand Morin à (1966) 21 Relations industrielles 442. La majorité en vient à la conclusion que:

...eu égard aux circonstances de temps, la Commission déclare essentiels, au sens de l'article 75 de la Loi de la Fonction publique, tous les services dans lesquels oeuvrent tous les salariés enseignants, représentés par le requérant, pour la période s'étendant de la date de la présente décision au terme de l'année scolaire, y compris la période des examens et de leur correction.

Le raisonnement à la base de cette décision majoritaire est le suivant:

Cependant, après avoir noté que les services en général ne sont pas tous nécessaires, il importe d'affirmer que les services nécessaires ne sont pas toujours essentiels, de façon

continue et ininterrompue. Leur "essentialité" se détermine suivant leur caractère, les circonstances et leur situation dans le temps.

Ainsi, un service nécessaire peut être essentiel en raison de son caractère propre et de son caractère de permanence, tel le service des agents de la paix, et il peut être essentiel en raison de circonstances de temps, tel celui de la défense civile en temps de guerre ou encore de la chaufferie en hiver.

Or, dans l'esprit des lois du Code du travail et de la fonction publique, on ne peut affirmer logiquement que tous les services que prodigue le groupe de salariés enseignants sont des services essentiels, en vertu de leur caractère propre ou de leur caractère de permanence. Si tel était le cas, à notre sens, le législateur se serait prononcé quant à ce groupe de la même façon que pour les agents de la paix. Il faut donc en déduire que le législateur, en intercalant cette disposition dans la Loi, à l'article 75, a prévu que certains services prodigués par les salariés enseignants, pouvaient pour une période définie, être essentiels; ou encore que, dans des circonstances toutes particulières, il pouvait arriver que la totalité des services dispensés par ces salariés soient essentiels pour une période définie.

Il reste à la Commission suivant la discrétion que ce texte de Loi lui donne d'apprécier ce qu'est "l'essentialité".

Dans notre opinion, un service, au sens de la Loi de la fonction publique, est ou devient essentiel quand sa discontinuité devient, soit à un moment donné ou à cause de circonstances particulières, la cause de préjudice ou dommages graves, irréparables.

Tant et aussi longtemps que la discontinuité des services ne cause que des dommages limités, force nous est d'affirmer que la Commission ne peut tenir tels services pour essentiels, du moins dans l'esprit de la Loi de la fonction publique, puisque le législateur a reconnu le droit de grève, en toute connaissance de cause, aux fonctionnaires de l'Etat.

...

...



Ces principes étant posés, il importe maintenant de les appliquer au litige.

Le témoignage des directeurs et responsables de tous les secteurs de l'enseignement, diffusé par le groupe des salariés enseignants, représenté par le requérant, prouve surabondamment qu'une interruption de travail de la part desdits enseignants à cette période de l'année, - 16 mars 1966 - où les étudiants sont sur le point de terminer une année scolaire, sont engagés dans la préparation intensive et immédiate des examens de fin d'année et doivent subir leurs examens - les uns, dans le but d'accéder à une classe supérieure, les autres, d'obtenir le parchemin assurant leur départ dans la vie, - causerait un préjudice grave à ces 30,000 étudiants, préjudice irréparable se traduisant éventuellement par la perte d'une année académique.

#### 1967 - Crise scolaire généralisée

Cette série d'arrêts de travail, qui a par la suite couvert la quasi-totalité de l'étendue de la province dans le secteur scolaire, a débuté le 24 novembre 1966 dans la région de Yamaska. Ce conflit s'est lui-même terminé le 25 janvier 1967, à la suite d'une injonction ordonnant le retour au travail. Ce conflit local mettait en cause 400 professeurs et 8,500 élèves. Les instituteurs recherchaient des augmentations de salaires et la revision des règlements régissant leur emploi. La grève de la région de Yamaska s'est ensuite étendue à la région de Montréal. Le 13 janvier 1967, 9,000 instituteurs catholiques de langues française et anglaise, se mettaient en grève dans la région de Montréal. Deux cent dix-sept mille élèves étaient en cause. La grève avait pour but l'obtention d'augmentations de salaires. Par la suite, les arrêts de travail—auxquels s'ajoutaient d'autres menaces d'arrêts de travail—surgirent à plusieurs endroits de la province. Ainsi, le 11 février, l'on pouvait constater avec le ministre de l'Education, monsieur Jean-Jacques Bertrand, (Débats de l'Assemblée législative, 1ère Session, 28e législature, page 1034) l'existence des grèves suivantes:



...		...	
	<u>Enseignants</u>	<u>Grève depuis</u>	<u>Affectant</u>
Montréal	9,000	13-1-67	217,000 élèves
Pointe Claire Beaconsfield	515	20-1-67	12,000
Vieilles Forges	1,200	27-1-67	25,000
Région Chambly	250	10-2-67	7,000
Mauricie	650	10-2-67	12,500
Granby	600	10-2-67	12,000
<u>Grèves appréhendées:</u>			
Salaberry	500	17-2-67	8,000
Verdun	560	17-2-67	12,000
St-Lambert etc.	350	24-2-67	9,500
Lac St-Jean	3,800	17-2-67	84,000
Missisquoi	100	-	1,700
Yamaska	450 enseignants retournés en classe après injonction - grève affectant 8,500—.		
...		...	

Face à ces conflits d'envergure, l'Assemblée législative promulgue le 17 février, le Bill 25 intitulé "Loi assurant le droit de l'enfant à l'Education et instituant un nouveau régime de conventions collectives dans le secteur scolaire". Cette loi imposait notamment le retour au travail aux instituteurs en grève et leur enlevait le droit de déclencher une grève tant que la loi serait en vigueur, c'est-à-dire, jusqu'au 30 juin 1968.

Reprenons maintenant ce conflit scolaire généralisé pour y percevoir l'appréciation, par les tribunaux, les parlementaires et enfin le législateur, du caractère d'urgence qu'il a pu présenter au cour de ses diverses phases.

Appréciation de l'urgence par les juges

Dans le cas du conflit se situant dans la région de Yamaska, l'honorable Frédéric Dorion, juge en chef de la Cour supérieure, avait, le 21 janvier, décidé de l'émission d'une injonction sous l'empire de l'article 99 du Code du Travail. (Cour supérieure, district de Québec, no 148-181).

Le juge déclare:

Il s'agit, évidemment, d'un cas de nécessité urgente qui peut causer un tort irréparable à ces élèves, et dont les enseignants devraient être les premiers à se rendre compte, étant chargés de l'éducation des enfants.

.....

Considérant qu'il s'agit d'un cas de nécessité urgente....

L'Association des éducateurs catholiques de St-Hyacinthe demanda ensuite à la Cour d'appel de suspendre cette ordonnance d'injonction. La Cour d'appel, unanimement, refusa de faire droit à cette demande. Cette décision est rapportée à (1967) B.R. 236.

Selon les notes de monsieur le juge Taschereau:

A ce stade de la procédure, il s'agit pour cette Cour, purement et simplement, de décider si entre l'intérêt public représenté par le Procureur général et les revendications de quelques centaines d'enseignants, la balance des inconvénients motive le maintien ou la suspension de l'injonction.

Sur ce point, je partage l'opinion du juge en chef Dorion, lorsqu'il dit dans son ordonnance:

"Il s'agit, évidemment, d'un cas de nécessité urgente qui peut causer un tort irréparable à ces élèves, et dont les enseignants devraient être les premiers à se rendre compte, étant chargés de l'éducation des enfants."

Et, pour les mêmes raisons, je rejetterais la requête de l'Association des Educateurs Catholiques de St-Hyacinthe, avec dépens

Les notes de monsieur le juge Owen sont au même effet:

On the ground that the balance of inconvenience is in favour of the public interest, represented by the Attorney General, as opposed to the private interest of the teachers, represented by the Association, I would dismiss the present motion, with costs.

Il en va de même de celles de monsieur le juge Brossard:

La Cour est dès lors appelée à choisir, à des fins provisoires seulement, suivant les termes de l'article 760 C.P., entre l'intérêt public représenté par le Procureur général et reconnu par le juge de première instance et les revendications de quelques centaines d'enseignants.

Entre cet intérêt public et lesdites revendications, la balance penche nettement, aux termes mêmes de l'article 99 du Code du travail en faveur du maintien de l'injonction.

#### Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Faisons état, dans l'ordre chronologique de diverses déclarations:

- Monsieur Gérin-Lajoie (ancien ministre de l'Education et député libéral de Vaudreuil-Soulanges)—24 janvier 1967 (Débats, pages 514 et 515):

...aujourd'hui nous nous trouvons dans une situation où des centaines de milliers d'enfants se trouvent privés d'éducation et d'enseignement, ou se trouvent menacés d'en être privés dans les jours et dans les semaines qui s'en viennent. Des dizaines de milliers d'enseignants, d'instituteurs de commissions scolaires sont en grève, c'est à dire, sont en dehors de leur travail et ne poursuivent pas la mission, le rôle que, de par leur profession, ils sont appelés à remplir dans notre société.

La société québécoise, la population du Québec, et nous tous en cette Chambre avons le devoir de nous demander pourquoi, dans quelles circonstances, ces enseignants sont en grève, ...pour quelles raisons



un si grand nombre de familles se trouvent ainsi...en face de problèmes familiaux d'une acuité presque sans description, acuité résultant du fait qu'on ne sait pas si les enfants pourront parfaire leur année d'étude; acuité résultant du fait que certaines mères de famille qui sont par des circonstances sociales obligées de gagner une partie du revenu familial de par leur travail et par conséquent de s'absenter du foyer familial où les enfants s'y trouvent abandonnés à cause de l'absence de cours à l'école, à cause de la fermeture des écoles.

Monsieur Daniel Johnson, premier ministre (Débats, 26 janvier, page 592):

On est en train de créer un mouvement qui forcerait les députés de cette Chambre à se prononcer en faveur du droit de grève dans le secteur public. L'abus du droit de grève c'est toujours là que ça mène, surtout quand il est exercé abusivement en gardant comme otages des malades ou en faisant souffrir ou en faisant porter le poids à des enfants.

.....

Nous avons l'occasion de laisser les personnes concernées exercer ce droit de grève dans le secteur hospitalier et dans le secteur de l'enseignement. Mais il nous faudra trouver un mécanisme qui mettra fin à cette situation si les instituteurs, comme dans le cas présent, ne comprennent pas qu'il vaut mieux reculer sur une position soit disant de principe que de faire échouer une année à des enfants.

Monsieur Jean-Jacques Bertrand, ministre de l'Education, au moment de la présentation de la deuxième lecture du Bill 25 (Débats, 11 février, page 1031):

Il y a déjà plusieurs mois que le Québec est aux prises avec des conflits scolaires. Ces conflits qui opposent les enseignants aux commissions scolaires se sont manifestés par des ruptures dans les négociations des conventions collectives et par des grèves qui ont privé et privent encore des milliers d'enfants de l'enseignement auquel ils ont droit.

Monsieur René Lévesque, ancien ministre des Richesses naturelles, au moment de la deuxième lecture du projet de loi (Débats, 13 février 1967, pages 1119 et 1123):

L'avenir de l'éducation dans le Québec a des chances d'être sûrement compromis et, peut être, gâté irrémédiablement pour plusieurs années si, tous, nous ne faisons pas terriblement attention.

...

...

L'objectif essentiel et pressant et, à mon humble avis, le seul qui soit à la fois essentiel et pressant de cette loi, c'est de régler les conflits en cours, d'empêcher des conflits nouveaux de finir de gâter l'année scolaire en cours et d'empêcher une crise générale en sauvant l'année scolaire en cours.

Finalement, les explications de monsieur Jean-Jacques Bertrand, au cours d'une émission spéciale télévisée, le 19 février 1967:

Nous n'avions en vue que de corriger un désordre qui mettait sérieusement en péril le bien des enfants. C'est pourquoi cette loi s'intitule: "Loi assurant le droit de l'enfant à l'Education et instituant un nouveau régime de conventions collectives dans le secteur scolaire".

Cette loi ne vise pas seulement à mettre un terme à la situation actuelle des conflits. Elle prévoit, et c'est cela qui est fondamental, un régime de négociations collectives à l'échelle du Québec. Les objectifs que nous poursuivions étaient d'abord de réduire les disparités de salaires, de façon que certaines régions, certains groupes d'enseignants, ne soient pas défavorisés. Deuxièmement, d'assurer un rattrapage rapide dans le cas des groupes d'enseignants dont le salaire était encore inférieur à ceux des catégories plus élevées. Et troisièmement, de freiner la croissance des salaires dans les catégories les plus élevées pour les ramener à un rythme de croissance comparable à celui qui est appliqué dans l'ensemble du secteur public, pour les fonctionnaires, et dans le secteur para-public, et de l'adapter au rythme de croissance de l'économie québécoise.

D'abord, lorsque ce projet de loi a été adopté, nous avions en vue le bien de l'enfant. A ce moment-là, à travers le Québec, il y avait les

grèves qui étaient en cours, qui affectaient un nombre considérable d'élèves dans plusieurs régions. Il y avait des grèves qui devaient être déclarées. Or, comme l'on sait qu'il y a au Québec environ 1,500,000 enfants qui fréquentent les écoles, les grèves qui étaient déclarées et celles qui devaient l'être, celles au sujet desquelles les avis avaient été donnés au ministère du Travail, étaient de nature à empêcher que les élèves, un demi-million, ne puissent fréquenter les écoles. C'est donc en vue de permettre la reprise des études suspendues par ces arrêts de travail des enseignants et leur éviter de perdre une année scolaire que le ministre de l'Education, qui de par la loi, et de par les vœux exprimés dans le rapport Parent, est chargé de promouvoir l'enseignement au Québec; c'est donc à cause de cela qu'il a cru de son devoir, étant au courant de la situation qui existait, des conflits qui se multipliaient, à la suite des renseignements qu'il avait obtenus de première main, à la suite de rencontres, tant avec les autorités de la fédération des Commissions scolaires catholiques qu'avec la Corporation des instituteurs, à la suite des rapports qui lui avaient été faits, surtout lorsque la médiation à Montréal s'est révélée infructueuse, à la lumière de tous ces renseignements, le ministre de l'Education avait recommandé à ses collègues du Conseil des Ministres qu'un projet de loi soit présenté, qui est maintenant devenu la loi Bill 25.

#### Appréciation de l'urgence par le législateur

Le Parlement en vint donc à l'adoption de la "Loi assurant le droit de l'enfant à l'Education et instituant un nouveau régime de conventions collectives dans le secteur scolaire". Pour ce qui est de ses effets immédiats, avons-nous vu, cette loi imposait le retour au travail aux instituteurs dans les 48 heures. Elle prolonge en outre jusqu'au 30 juin 1968 certaines conventions collectives et met en place un mécanisme en vue de la négociation à l'échelle provinciale dans le cas des instituteurs.

#### c) Le secteur hospitalier



1963 - Grève à l'hôpital Ste-Justine

Il s'agit d'une grève de 235 infirmières ayant duré du 16 octobre au 16 novembre 1963. Cette grève a été réglée à la suite d'accords survenus entre les parties; il n'y eut pas d'injonction d'émise à l'encontre des grévistes.

L'année suivante, à l'occasion des débats devant le Comité spécial des relations de travail dans les services publics de l'Assemblée législative, monsieur Jean Marchand, de la CSN déclarait (page 132):

A Ste-Justine, les infirmières ont offert à l'administration de déménager les malades. Il est resté des gens à l'intérieur de l'hôpital. Des religieuses sont venues. Il n'y a pas eu de piquetage pour les empêcher d'entrer. Il n'y a personne de mort à l'hôpital durant la grève de Ste-Justine. C'est un esprit convenable pour une grève.

1965 - Grève dans 26 hôpitaux de la région de Québec

Cette grève mettait en cause les employés masculins et féminins d'entretien des hôpitaux et elle dura du 23 juin au 5 juillet, ce malgré une injonction émise par monsieur le juge William Morin, de la Cour supérieure (Cour supérieure, district de Québec, no 140-080).

Antérieurement, le 15 juin 1965, le Lieutenant-gouverneur en conseil avait institué une commission d'enquête à l'arrêté en conseil 1169. L'arrêté en conseil ne fait que reprendre les termes mêmes de l'article 99:

Attendu que la grève aurait pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique;....

Il en va de même du jugement accordant l'injonction: l'on y fait que la constatation suivante:

Vu l'urgence.

1966 - Grève à l'Hôtel-Dieu d'Arthabaska

Cette grève mettait en cause 428 employés. Elle dura du 17 au 20 février. Comme la précédente, il s'agissait d'employés des services d'entretien. Le gouvernement institua, là-aussi, une commission d'enquête.

1966 - Grève générale des employés d'hôpitaux dans la province

Le 15 juillet 1966, fut déclenchée une grève générale dans 139 hôpitaux de la province. Trente-deux mille cinq cents employés "non-professionnels" débrayèrent progressivement jusqu'au 18 juillet.

Le début des négociations fut marqué par l'absence totale d'intervention de la part du gouvernement. Ce n'est que le 14 juillet que ce dernier nomma un médiateur. La médiation n'aboutit qu'à un échec. Des négociations entre le premier ministre et les parties ayant également été infructueuses, l'on annonça la convocation d'une session spéciale de la législature pour le 4 août. Le 3 août, le conflit prit fin après la nomination de Me Yves Pratte, c.r., en tant qu'administrateur des 139 hôpitaux et la mise en tutelle de 119 de ceux-ci. La session projetée n'eut évidemment pas lieu.

Il est à noter que durant le conflit, des comités de soins hospitaliers furent établis par les syndicats en grève dans toutes les régions de la province pour dispenser gratuitement à domicile et avec le consentement du médecin traitant, toute forme de soins hospitaliers que dispense habituellement dans les hôpitaux, le personnel de nursing (le Devoir, 18 juillet). Ces services d'urgence, de même que d'autres établis par les hôpitaux eux-mêmes furent apparemment efficaces, puisque l'on eut à déplorer aucun incident majeur durant la grève (le Devoir, 20 juillet).

Appréciation de l'urgence par le tribunal

Le 26 juillet 1966, monsieur le juge Pelletier, de la Cour supérieure, accordait une injonction, (Cour supérieure, district de Québec, no 147-119) ordonnant la cessation immédiate de la grève dans une vingtaine d'institutions pour malades chroniques ou malades mentaux. Les principaux motifs de la décision étaient les suivants:

VU les allégations de la requête, l'affidavit au soutien et l'urgence de la situation provoquée par l'arrêt de travail dans les institutions mentionnées en icelle;

CONSIDERANT que la grève qui sévit dans les institutions hospitalières décrites dans la requête, institutions qui sont des services publics au sens du Code du travail, met en péril la santé publique et qu'il importe de mettre fin à la situation angoissante et tragique qu'elle provoque;

CONSIDERANT par surcroît, tel qu'allégué dans la requête, que les personnes hospitalisées dans les institutions désignées aux procédures sont pour la plupart des vieillards d'un âge avancé et des malades impotents incapables de se subvenir à eux-mêmes;

CONSIDERANT que, tout spécialement, la santé de ces malades est mise en péril et peut être gravement et définitivement compromise;

CONSIDERANT qu'il existe dans les hôpitaux psychiatriques visés dans les procédures des malades dangereux et nécessitant une surveillance constante qui ne saurait se continuer plus longtemps si l'état de grève persistait;

CONSIDERANT, dans les circonstances, que la santé et même la sécurité publique sont mises en danger par la grève des employés des institutions mentionnées dans la requête;....

Appréciation de l'urgence par les parlementaires

(Aucune session n'était en cours...)



Appréciation de l'urgence par certains groupements

(Le Devoir, 30 juillet) La Chambre de commerce du Québec qualifie la grève "d'attentat à la santé et la sécurité publique" et affirme que "la grève ne devrait plus être permise pour les employés de services publics essentiels". L'Association des manufacturiers canadiens énonce des vues semblables.

Selon le Collège des médecins du Québec:

Il est inévitable que la situation ne devienne dramatique rapidement;...qui estime qu'il est de son devoir d'avertir les parties en cause des dangers graves que la grève fait courir aux malades.

...les personnes qui assurent les services d'urgence malgré leur dévouement agissent dans des conditions telles que celles-ci ne peuvent durer plus longtemps sans que la sécurité des malades, y compris celle des cas d'urgence soit sérieusement compromise.

Enfin, selon un sondage scientifique effectué par le Centre de recherches sur l'opinion publique, 71 pour cent des répondants se sont prononcés contre le moyen pris par les employés de faire valoir leurs revendications et 89 pour cent ont été d'avis que le gouvernement se devait d'intervenir immédiatement.

Appréciation de l'urgence par le gouvernement

Le gouvernement avait pris, avons-nous dit, la décision de convoquer une session spéciale pour le 4 août. La veille, un arrêté en conseil pris selon l'article 16 de la Loi des hôpitaux (S.R.Q., 1964, c. 164), pourvoyait à la nomination d'un administrateur des hôpitaux en grève et à la mise en tutelle du plus grand nombre de ceux-ci. Un commissaire enquêteur, monsieur

le juge Lippé, devait procéder à une enquête sur la gestion des hôpitaux pendant cette mise en tutelle.

#### 1967 - Grève des radiologistes

Au début d'août la plupart des radiologistes, dans des hôpitaux de la province quittent le travail. (Selon le Devoir, 31 août: ..."sur 208 radiologistes, 190 ont démissionné, dans 127 des 140 hôpitaux du Québec...") L'on pourvoit cependant aux cas d'urgence. (A Montréal, le 31 août, 6 radiologistes seulement demeurent de faction; trois à Québec.) Résultat: à la fin d'août, la moitié des lits d'hôpitaux environ sont inoccupés dans la province.

Le premier septembre, le ministre de la Santé du Québec admet à des journalistes "...que la situation créée dans les hôpitaux...par le refus de travailler des radiologues est identique à la situation qui existait l'an dernier, lors de la grève des hôpitaux". Il laisse entrevoir la possibilité d'une session spéciale: "Le gouvernement a toujours le pouvoir, par législation de prendre des mesures d'urgence". (Le Soleil, 1<sup>er</sup> septembre, page 1.) Le 7 septembre suivant, le premier ministre déclare toutefois qu'il préfère que le conflit "retarde un peu" (Le Devoir, 7 septembre).

#### d) Divers

Nous regroupons ici des conflits de travail se rapportant à des entreprises qui n'ont aucun lien de parenté entre elles.

Nous avons déjà fait état d'une recrudescence de grèves à Montréal dans les principaux services publics, en 1943, recrudescence qui est à l'origine, parmi d'autres facteurs, de la Loi sur les différends entre les services

publics et leurs salariés. Il s'agit notamment, d'une grève des policiers à Montréal, survenue en 1943. La ville de Montréal s'opposait à la syndicalisation des policiers. Ceux-ci, affiliés au Congrès canadien du travail, déclarent la grève. Sur l'ordre du procureur-général, la commission municipale signe la reconnaissance de l'union. Toutefois, le gouvernement laisse entrevoir la passation d'une législation devant mettre fin à de tels arrêts de travail (voir: (1956) 11 Relations industrielles 134).

#### Grève des transports à Montréal (1965)

Il s'agit d'une grève allant du 8 au 21 juin, qui eut pour effet d'immobiliser le transport en commun dans toute l'île de Montréal et dans une partie de sa périphérie.

Opinion de Me Daniel Johnson, alors chef de l'opposition (Débats, 18 juin, page 3663):

...C'est là un problème d'une extrême gravité....  
Les marchands se plaignent que leurs magasins sont vides. D'autres entreprises, commerciales et industrielles devront ralentir leurs activités. Les effets économiques commencent à être extrêmement durs. Dans certains hôpitaux,...les autorités ont organisé le transport de tous leurs employés au coût fantastique de centaines et de centaines de dollars par jour....

En somme, il y a là, à Montréal, une situation d'urgence.

.....

La grève pris fin sans intervention gouvernementale extraordinaire.

#### Arrêt de travail à la traverse de Lévis (1965)

(Débats de l'Assemblée législative, 5e session, 27e législature, volume 3, no 1.)



Monsieur Lesage, alors premier ministre, expose ainsi la situation le 22 octobre 1966 (Débats, page 6):

La Compagnie de la Traverse de Lévis a, il y a quelque temps déjà, informé les cités de Québec et de Lévis de sa décision de cesser ses activités le 15 novembre prochain. Les pourparlers qui ont eu lieu entre les autorités municipales et celles de la compagnie n'ont abouti à aucun résultat.

De plus, hier matin, les capitaines et les seconds des traversiers ont refusé depuis hier de poursuivre leur travail....

Le service de traversiers entre Québec et Lévis est donc interrompu depuis quatre heures lundi matin. Comme les employés qui ont cessé leur travail ne sont pas des salariés au sens du Code du Travail, le gouvernement ne peut se prévaloir des dispositions de ce code pour provoquer la reprise du travail.

Il importe donc que le gouvernement et la Régie des transports soient habilités à prendre, lorsque le bien commun l'exige, toutes les mesures nécessaires pour empêcher la suspension du service d'une entreprise de transport par navigation et assurer, le cas échéant, le maintien de ce service.

Et les conséquences de l'arrêt de travail depuis lundi matin qui se poursuit encore sont évidemment désastreuses et mettent en danger la sécurité publique. Evidemment, s'il fallait qu'il y ait un accident au pont de Québec, qu'il y ait une urgence, qu'il y ait un incendie par exemple, comme il y en a déjà eu un à St-Joseph de la Délivrance à Lévis, qu'il faille que les pompiers de Québec se rendent d'urgence....

...si le service est interrompu, non seulement la sécurité publique, mais même la santé publique sont en danger, parce qu'il n'y a qu'un pont à l'heure actuelle et il faut une alternative absolument à cause de la circulation intense, nécessaire, essentielle entre les deux rives au niveau de Québec.

#### Attitude de la législature

Une session spéciale débuta le 22 octobre et fut fermée par prorogation le même jour. L'on y adopta la loi modifiant la Loi de la Régie des transports.

Elle modifie cette dernière loi en y insérant notamment les articles suivants:

36a. Si le lieutenant-gouverneur en conseil est d'avis que l'interruption des opérations d'un service de transport par navigation met en danger la santé ou la sécurité publique, il peut nommer un administrateur de ce service.

Un administrateur nommé en vertu du présent article, est investi du droit de gérer tous les biens affectés par le propriétaire à l'usage du service lors de sa nomination ou lors de la suspension des opérations et de diriger toutes les personnes employées à cette fin.

.....

36c. Sur le rapport de la Régie, attestant que le propriétaire d'un service de transport, par navigation, est en mesure de reprendre les opérations et disposé à la faire, le lieutenant-gouverneur en conseil peut révoquer la nomination d'un administrateur faite en vertu de l'article 36a.

a.32 Un propriétaire de service de transport visé par le sous-paragraphe a) du paragraphe 3 de l'article 2 doit obtenir l'autorisation préalable de la Régie pour cesser ou interrompre ses opérations ou pour étendre ou modifier son service.

(Notons en passant, que la Loi de la Régie des transports, S.R.Q. 1964, c. 228, comporte la disposition suivante):

(a.2., 3e, a) Service de transport: un service a) de transport par tramway, autobus, taxis, véhicules de livraison au sens du Code de la route (chap. 231) ou de transport pour considération par véhicules de promenade non immatriculés comme taxis ou véhicules de livraison;....

Rem.: Selon le Code de la route, S.R.Q., 1964, c. 231, a.1.,:

8e) Le "véhicule de livraison" est agencé pour le transport de marchandises, et fait ce transport moyennant considération pécuniaire, et

inclut le véhicule agencé pour le transport de personnes et de marchandises, mais qui n'est pas dans les conditions voulues pour être un véhicule de ferme;....

### Grève des employés de l'Hydro-Québec (1967)

#### Résumé des faits

Une série de grèves tournantes, frappant chacune pendant 24 heures diverses régions de la province fut déclenchée à partir du 8 mai. Le gouvernement, au début, ne songe nullement à intervenir; son attitude se modifie graduellement pendant que le conflit traine et risque de dégénérer en arrêt de travail généralisé. Finalement, le 27 juin, cette menace se trouve écartée; le syndicat recommande alors à ses 9,000 membres d'accepter les dernières offres patronales.

#### Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Les passages qui suivent illustrent principalement l'évolution dans l'attitude des ministériels.

Monsieur Johnson, premier ministre, 16 mai (Débats, pages 2888 et 2889):

...A l'Hydro, il s'agit d'une grève dans un service public où les syndicats on le sait ont le droit de grève. C'est donc une grève légale, une grève qui a été déclenchée après que tous les détails et formalités du Code du travail eurent été remplis et expirés.

M. le Président, je dois dire que la façon dont les syndicats à l'Hydro ont fait la grève a revalorisé dans une certaine mesure le droit de grève des employés dans les services publics puisqu'ils ont pris soin de prévoir un personnel adéquat pour le maintien des services essentiels de façon que la population ne soit pas pénalisée par une dispute entre patron et ouvriers.



...Le climat dans le grand public quant aux grèves dans les services publics, était en train de se détériorer d'une façon dangereuse et, si le public avait souffert de la grève de l'Hydro, je pense qu'il eut été du devoir du gouvernement d'intervenir. Et s'il arrivait que le public était cette fois tenu en otage comme les enfants et les malades l'ont été dans deux autres grèves, ce serait le devoir du gouvernement d'intervenir. Il n'hésiterait pas à intervenir pour le bien commun.

Monsieur Johnson, 20 juin (Débats, page 4203):

Je suis informé que les mesures ont été prises pour assurer le service aux urgences; à l'Expo, au métro et aux hôpitaux.

Il est question d'une grève générale à Montréal. Ailleurs, nous ne le savons pas, mais je dois rappeler que pour la première fois les services essentiels ont été maintenus depuis le début de la grève, ce qui a revalorisé sérieusement le droit de grève dans les services publics. On m'assure que les mesures ont été prises pour que le service soit maintenu dans ces trois secteurs que j'ai mentionnés, soit l'Expo, les hôpitaux et le métro....

Monsieur Lesage, chef de l'opposition, 20 juin (Débats, page 4203):

...étant donné la gravité de la situation, parce qu'il s'agit évidemment d'une situation très grave. C'est une menace de grève dans un service essentiel et il semble que les seuls arrangements qui aient été pris concernant les services d'urgence relatifs à trois secteurs bien déterminés. Pour ce qui est des autres services d'urgence, il ne semble pas qu'il y ait eu entente. Il n'y a pas que dans les hôpitaux, au métro et à l'Expo qu'il puisse y avoir urgence. La population elle-même peut avoir un besoin urgent d'électricité. Il y a l'éclairage des rues, le chauffage des maisons, la cuisson. Tout fonctionne à l'électricité, monsieur le président.

Monsieur Johnson, 20 juin (Débats, page 4205):

...Il y a un mécanisme de prévu, s'il est déficient, nous y verrons et si le public est ennuyé par la grève...le gouvernement prendra ses responsabilités et l'Assemblée législative sera

appelée à prendre les siennes. Nous sommes ici pour servir le public et non seulement pour servir l'union, l'Hydro, la partie patronale ou quelque union que ce soit.

6. Ontario

a) Le contexte statutaire

La législation d'Ontario ne contient pas de dispositions qui s'apparenteraient, soit à l'article 99 du Code du Québec, soit aux articles 206 et suivants de la loi fédérale américaine.

Notons à ce sujet, qu'il y a quelques années, le "Select Committee on Labour Relations of the Ontario Legislature" dans un rapport déposé le 10 juillet 1958, faisait la recommandation suivante:

(Recommendation no 25) - Essential Services.

It is the recommendation of the Committee that a model clause should be included in the Act, to be made part of all collective agreements which would provide that there shall be no stoppage of work by any employees who are responsible for the maintenance of essential services to the community at large, as distinguished from an employer.

Dans le cas particulier des employés d'hôpitaux, le même comité recommandait ce qui suit (à la page 39 de son rapport):

Hospital employees.

The committee is of the opinion that any interruption of hospital services involving the care of sick people is undesirable.

We therefore recommend that provision should be made in the Act that if the parties fail to reach an agreement by normal process of negotiation, the matters in dispute shall be referred to a Board of Conciliation and that in order to ensure that there shall be no stoppage of work the report of such Board of conciliation shall be accepted as final and binding by both parties.

Si la législation d'Ontario ne comporte pas de dispositions permanentes traitant expressément des conflits d'urgence, néanmoins, il y a lieu de tenir compte de la présence dans les statuts de cette province des lois ayant un caractère permanent et dont l'effet est en substance d'interdire à certaines catégories de personnes le recours à la grève. Indirectement, peut-être, de telles prohibitions nous permettent-elles de saisir le jugement que l'on ne manquerait pas sans doute de porter sur un arrêt de travail sérieux survenant dans ces secteurs, si cet arrêt de travail en venait à se produire éventuellement.

Ainsi en est-il des policiers municipaux (Police Act, R.S.O., 1960, c. 298), des pompiers à plein temps (Fire Department Act, R.S.O., 1960, c. 145).

Dans le cas des policiers, l'on peut également faire état des propos suivants du procureur général de l'Ontario, monsieur Wishart, relativement à un projet d'amendement au Police Act, dont l'objet était d'inclure dans la définition de policier, les employés qui ne portent pas l'uniforme des forces constabulaires (Débats de l'Assemblée législative, 8 juin 1965, page 3813):

The principle is that persons who are charged with the protection of the public, protection of property, enforcement of law and maintenance of order, should not have the right to walk off the scene on strike - that is firemen and police. In this Legislature this session there are certain restrictions being discussed on the right of strike with respect to hospital employees. Perhaps that is an encroachment, but the principle, however, has long been established and long been clear, that in these areas where protection of persons, prevention of damage to property, enforcement and administration of law, the persons responsible should not be permitted should they have a desire to strike.



...All we are saying is that a person employed by a police force is a member of the force.

Monsieur A.E. Thompson répond (page 3816):

We cannot really say that if the cleaning ladies were to go on strike that this would change the whole course of peace order and good government....

Comme nous aurons l'occasion de le voir ultérieurement, The Hospital Labour Disputes Arbitration Act, 1965, S.O., 1965, c. 48, interdit la grève et les lock-outs s'agissant d'employés d'hôpitaux.

Se trouvent exclues du champ d'application de la Loi des relations ouvrières d'Ontario, les catégories de personnes suivantes: les enseignants (Labour Relations Act, R.S.O., 1960, c. 202, article 2f), les fonctionnaires (Public Service Act, S.O., 1961-62, c. 121) et, si une corporation municipale produit une déclaration à cet effet, ses employés (R.S.O., 1960, c. 202, article 89). Il en va de même des employés de la Couronne et des agents de la Couronne, que ne mentionne pas spécifiquement la Loi des relations ouvrières de l'Ontario. Notons cependant que la Hydro-Electric Power Commission, par exception, se trouve comprise dans le champ d'application de la Loi des relations ouvrières, étant spécifiquement exclue de la définition d'agent de la Couronne par le Crown Agency Act, R.S.O., 1960, c. 81 (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967, page 270).

b) Le secteur hospitalier

1963 - Grève à l'hôpital de Trenton

Il s'agit d'une grève qui avait débuté le 31 octobre 1963 et qui s'était poursuivie jusqu'en février 1964. Elle mettait en cause 43 préposés au service de l'hôpital. Cette grève fut l'occasion de la création d'une commission

d'enquête devant se prononcer sur l'opportunité de l'arbitrage obligatoire des conflits mettant en cause des employés d'hôpitaux; elle donna éventuellement lieu à l'adoption d'une loi propre à ses employés et leur imposait l'arbitrage obligatoire.

#### La Commission Bennett

Cette commission, instituée le 31 octobre 1963, produisit son rapport en juillet 1964. Il s'agit du Royal Commission Report on Compulsory Arbitration in Disputes Affection Hospitals and their Employees. Plusieurs groupements et personnes s'étaient fait entendre au cours des auditions de cette commission. Ainsi, les professeurs H.W. Arthurs et J.H.G. Crispo, de l'Université de Toronto y avaient émis les vues suivantes (page 16 du rapport de la Commission):

Given a general legislative policy in favour of collective bargaining, hospitals may represent a special case in which arbitration should displace economic conflict. While it is easy to over-dramatize the effect of a hospital strike or lockout, there can be little doubt that general community opinion regards such conflict as intolerable.

La commission, dans un rapport majoritaire, après avoir manifesté son opposition de principe à l'arbitrage comme règle générale, fait un cas particulier des grèves pouvant survenir dans les hôpitaux. D'après l'opinion publique, toute grève survenant dans les hôpitaux est un cas d'urgence (page 46). Aussi, recommande-t-elle l'arbitrage obligatoire dans le cas de grève d'hôpitaux, mais seulement si, dans chaque situation, le lieutenant-gouverneur en conseil le juge à propos pour l'un ou l'autre des motifs suivants:

a) when patient care is adversely affected or seriously threatened, and

b) if, either party is convicted pursuant to the provisions of the Labour Relations Act of bargaining in bad faith, provided that the offer party has not been so convicted in respect of the same negotiation and requests compulsory arbitration.

.....

As to the first ground, we have already concluded that the public would not tolerate the closing of a hospital or any action detrimental to the welfare of patients caused by a strike or lockout. We therefore are simply anticipating the action we believe any government would take to forestall harm to patients.

Le commissaire Harry Simon, pour sa part, se prononçait en faveur de l'arbitrage volontaire, l'entente des parties devant être méthode de règlement des conflits survenant dans les hôpitaux.

Le législateur, enfin, se montra plus rigoureux que ne le fut la commission, même dans son rapport majoritaire.

Le régime législatif propre aux employés d'hôpitaux

Avant d'examiner le texte de loi qui fut finalement adopté, prenons connaissance des échanges de vues qui l'ont précédé à l'Assemblée législative.

A l'occasion de la première lecture du "Bill to Provide Settlement by Arbitration of Labour Disputes in Hospitals", le ministre du Travail, l'honorable H. L. Rowntree, explique ainsi sa position à l'effet d'imposer dans tous les cas de grèves dans les hôpitaux, l'arbitrage en tant que moyen de règlement des conflits (Débats, 3 mars 1965, page 934):

I am driven, Mr. Speaker, to the conclusion that any strike or lockout in a hospital endangers patient care. Machinery and equipment must be maintained, the supply of electricity and water is essential, the cleanliness



of the building, the operation of the laundry, the preparation of and service of good food; all these and many other things are just as essential to patient care as those services rendered directly to them.

The criterion of patient care is, I think the paramount one. So far as I am concerned, a strike cannot but affect it.

Monsieur Braithwaite, pour sa part, déclare à l'occasion de la deuxième lecture (Débats, 22 mars 1965, page 1497):

Mr. Speaker, I have said that the Liberal Party is not in favour of strikes within hospitals but the question then arises, are all hospitals the same? The Honourable Minister has decided that interruption of services by strike or lockout at all hospitals is equally against public interest. This just is not so. Interruption of service in a convalescent hospital is not a serious matter for either the patient or the community, merely a minor inconvenience. Even in a general hospital, the shutdown of one wing or department is likely to be a loss less serious than that of another. Therefore, there are grounds here for an amendment which would impose compulsory arbitration only on specific kinds of hospitals and leave other kinds alone...(puis il cite le rapport Bennett, qui ne prévoyait l'arbitrage que dans deux situations).

Monsieur Gisborn (Debats, 22 mars 1965, page 1498):

Mr. Speaker, the N.D.P. will strongly oppose the principle of compulsory arbitration in the case of disputes between hospital employees and the management.

Le ministre du Travail (Débats, 22 mars 1965, page 1505), fait alors allusion à la grève alors en cours:

I tell honourable members today that patient care at the Wellesby hospital is being affected at this very moment; if the strike is still in progress, because the very threat of strikes being on and the uncertainties that go with it in the minds of the patients and in the

minds of the hospital staff including the medical people, the threat hangs over them when they do not know whether or not the power, or whatever requirements they may need, are going to be interfered with....

I was concerned and interested about the reference to convalescent hospitals. The same thing applies there because the mental aspect of therapy of any kind goes to the very root of the successful use or benefits to be derived from the therapy....

#### Le texte de loi

The Hospital Labour Disputes Arbitration Act, 1965, S.O., 1965, c. 46, prohibe la grève et les lock-outs s'agissant d'employés d'hôpitaux et substitue à ce mode de règlement des conflits, l'arbitrage obligatoire.

Cette loi comportait également une disposition transitoire (article 14) dont l'effet était d'ordonner le retour au travail dans le cas d'employés qui étaient en grève au moment de son adoption.

#### c) Le secteur Hydro-électrique

##### 1962 - Menace de grève à l'Hydro-Ontario

Huit mille trois cents employés de la Hydro-Electric Power Commission of Ontario avaient, par l'entremise de leur syndicat, fait connaître leur intention de se mettre en grève le 5 avril 1962, à travers la province d'Ontario.

Les débats à l'Assemblée législative, de même que l'adoption subséquente d'une loi d'exception, imposant l'arbitrage obligatoire à l'occasion de ce conflit, indiquent bien avec quelle gravité l'on entrevoyait la situation.

Appréciation de l'urgence par les parlementaires

Le premier ministre, monsieur Robarts (Débats, 4 avril, à la page 1931):

Such a strike is almost unthinkable in the gravity of its possible consequences for the people of Ontario. The Government has had to weigh these consequences against an extreme reluctance to step outside the normal provisions of the Labour Relations Act in bringing about a settlement of this matter. It is clear that a strike would cause tremendous hardship, chaos and confusion in the economic, domestic and industrial life of this province. For this reason and this reason alone, the Government has concluded that it must recommend to the House the course of action which I shall now outline to you.

We intend to ask the House to pass, as quickly as possible, legislation which will prevent the holding of either a strike or a lockout and which will provide for the binding arbitration by an impartial arbitrator to be appointed by the Lieutenant-Governor in Council, of the issues raised by the parties. This legislation will ensure that the merits of the respective positions of the parties are sifted, examined and weighed thoroughly and objectively and that a settlement is achieved which is equitable and just to all concerned.

In taking this action, we are in no way passing judgment upon the claims of the employees or the position of the commission. We are simply protecting the interests of all the people of Ontario, whose day-to-day health, welfare and livelihood would be jeopardized by a strike in this vital public utility. I need hardly call to your attention that our whole supply of life's daily necessities and our entire industrial employment depend on a continuous supply of electricity more than on any other single factor.

A la page 1944:

It should be obvious to every honourable member of this House what a strike at Ontario Hydro would do to the life of this province. It would result in the virtual shutdown of some 14,000 factories, which employ approximately 600,000 employees. It would completely disrupt domestic life in the province; there are 1.6 million homes in this province that are dependent upon a supply of electricity.



.....

The Government came to the conclusion that in the matter of a work stoppage at Hydro and a consequent disruption of the electrical system of this province, the interests of the people of Ontario must be supreme and that is why we have taken this step of introducing this bill to prevent a strike tonight at midnight.

L'opposition, par la voix de monsieur Wintermeyer, était également d'avis à cette occasion, d'empêcher le déclenchement de la grève.

#### La loi d'exception

Le 5 avril 1962, l'on s'empressait de sanctionner "An Act respecting a certain dispute between the Hydro-Electric Power Commission of Ontario and the Ontario Hydro Employees' Union, N.U.P.S.E., C.L.C.". Elle pourvoyait, avons-nous vu, à l'arbitrage obligatoire du différend.

Le préambule de la loi contenait le passage suivant:

And Whereas the public interest requires that means be found for the settlement of all issues between the Commission and the Union in order that a new collective agreement may be consummated.

#### 1965 - Conflit mettant en cause The Toronto Electric Commissioners

Cette fois, une grève menaçait d'interrompre la distribution de l'électricité dans la région de Toronto à minuit le 11 juin 1965. Le syndicat avait refusé la solution de l'arbitrage volontaire du différend, solution à laquelle avait acquiescé les commissaires de Toronto.

Comme dans le cas précédent, la législature vota une loi d'exception dont l'effet était d'imposer l'arbitrage obligatoire et d'éviter ainsi le déclenchement de la grève.

Appréciation de l'urgence par les parlementaires

A l'occasion de la première lecture du bill, le premier ministre, monsieur Robarts, déclare (Débats, 9 juin 1965, page 3939):

For some time now, the government...has been attempting to conciliate the labour dispute between the Toronto electric commissioners and local 1 of the Canadian union of public employees. Because of the implications of a strike in this essential public utility, I have been personally interested and concerned in negotiations that have taken place.

.....

Now, sir, any threat to the power supply of the Toronto area will affect the lives of every resident and will lead to an emergency situation. Because of the fundamental importance of electric power to the city and the citizens, the government of Ontario cannot allow this situation to arise.

While compulsory arbitration is distasteful to the government to labour unions and to management, the public interest is paramount. The government, therefore has decided that it is in the public interest that a bill be introduced in this House to settle some 54 outstanding issues that exist between the two parties, by compulsory arbitration....

I want to make it very clear that the decision to institute a compulsory arbitration procedure in this dispute arises solely because of the implications of a strike in an essential public utility and because there is absolutely no hope that the two parties can be brought together under the normal conciliation process.

Monsieur A.E. Thompson, chef de l'opposition (Débats, 9 juin 1965, à la page 3940):

Let me say that if the situation is such whereby the whole of this great Metropolitan Toronto is going to be paralyzed as of tomorrow night; whereby children are going to be affected from the point of view of milk and many other necessities; whereby industry is going to be crippled and closed down;

whereby hospitals and nursing homes and subways are going to be shut down and everything else, then there is no question that we would support this move on the part of the government. But we support it with the greatest of reluctance, because - and let me reemphasize - we are concerned with the rights of the working people.

Lors de la deuxième lecture du bill, le premier ministre déclare (Débats, 10 juin, à la page 4008):

The conclusion was inescapable that no hope existed for a peaceful settlement of this dispute before the strike deadline of midnight tonight short of compulsory arbitration and legislation to effect compulsory arbitration was the only course of action which appeared to be available.

.....

To nourish and care for the daily needs of the people of Toronto, millions of dollars worth of food, drugs and other essential commodities must be kept on hand under proper cold storage conditions. It is clear that a discontinuance or interruption in the supply of electric power would seriously threaten the health, welfare and economic well-being of over 10 per cent of Ontario's population. Even if a power interruption is restricted to a limited area of the city, the individual resident would be without means to maintain his normal life. All industry and business in that area would grind to a halt and would be forced to lay off their employees.

In the face of these implications, any offer of the union to provide repair crews on an emergency basis, raises the difficult question of how the term "emergency" is to be defined. If the union members are to maintain an effective strike obviously they would limit their emergency service to correcting only the most serious and dangerous breakdowns. Such a definition of "emergency" could lead to disaster, while a broader definition could render the union's strike action ineffective.

.....



In addition, as retail distributors of electric power, not as producers as in the case of Ontario Hydro, this commission does not have a sufficient number of engineers and other technical personnel who would be able to assure that emergency requirements are met.

Monsieur Rowntree, ministre du Travail, à la page 4024:

But the fact is that you have to look at the operation of the Toronto Hydro to see how an emergency can or may arise. This happens in this way, that whereas Ontario Hydro is a producer and is the source of power, it is then delivered and sold in a wholesale way over high transmission lines. Toronto Hydro is a retail distributing operation where the power is distributed through poles and cables, all of which are in the city of Toronto and in Leaside, for which Toronto has a contract to supply power.

This entire retail distribution is subject to the dangers which the honourable Prime Minister enumerated in his earlier remarks, such as automobile accidents that take out hydro poles. A switching operation with respect to hydro and the source and, the direction of the hydro supply is then required. The Toronto waterworks is subject to electrical supply in its entire operation. I do not think I need mention to this House any more important item than supply of water to which each citizen of this province and this city is entitled and not just for the reason that without water man cannot survive. As informed honourable members of this legislature would understand, there is the question of the hospitals and other situations which would be endangered if there was no one on the job to take care of the breakdown.

Monsieur Sopha, qui était dissident, à la page 4037:

Therefore, sir, we are not satisfied as a result of the two speeches we have listened to from the government side that there is an emergent situation that cannot be taken care of. We have been told nothing at all, from the Union's point of view of what it intends to do to provide emergency crews to keep electricity flowing to essential industry. The Honourable Minister of Labour talks about \$1 million in antibiotics and he talks about \$30 million in meat that is liable to be spoiled. My understanding is that this union, a responsible union,

has said that it will take such steps to provide crews to see that these things do not happen that the Honourable Minister of Labour is talking about....

d) Divers

1964 - Grève des typographes de trois journaux de Toronto

La grève débute le 9 juillet 1964 pour se perpétuer ensuite sans empêcher pour autant la parution des quotidiens. Les débats de la législature d'Ontario font état durant les deux années qui suivirent, de réponses du premier ministre ou du ministre du Travail à des questions soulevées périodiquement et se rapportant à ce conflit. Ainsi, le 3 mars 1965, monsieur Robarts déclare que le gouvernement a fait plusieurs efforts pour tenter d'en venir à un règlement, mais il refuse d'imposer l'arbitrage obligatoire; le 21 mai 1965, le ministre du Travail, monsieur Rowntree réitère cette politique. La situation se perpétue en 1966: monsieur Robarts répond simplement à une question en disant que la situation est demeurée la même dans ce conflit. Le gouvernement ne voit donc, à bon droit, aucun élément d'urgence dans ce conflit.

Grève du camionnage (1966)

Dix mille membres de cinq locaux de l'International Brotherhood of Teamsters, après l'intervention infructueuse du conciliateur, monsieur le juge Anderson, se mettent en grève le 20 janvier. Ils protestent notamment contre le refus des employeurs d'abandonner des poursuites à l'encontre de certains d'entre eux relativement à des grèves sauvages antérieures. L'arrêt de travail se perpétue jusqu'au 2 mai 1966; il est localisé surtout dans le sud de la province. Il donne lieu à de nombreux actes de violence.

Le 22 février 1966, soit après cinq semaines d'arrêt de travail, l'on note que "the long shutdown has had only minimal effect on the province's economy" (voir: le résumé du conflit dans Report of a Study on the Labour Injunction in Ontario, Carrothers, A.W.R., ed., Ontario Department of Labour, 1966, Vol. 2, pages 357 à 367).

Tout au long du conflit, le gouvernement s'abstient d'interventions extraordinaires. Le 20 avril, le ministre du Travail, monsieur Rowntree, répond ainsi à une question se rapportant à cette grève (Débats, page 2482):

...we are quite concerned with respect to this matter and the serious implications which are involved. At this very moment there is a meeting being held....

## 7. Manitoba

### a) Le contexte statutaire

The Labour Relations Act, R.S.M., 1954, c. 132, interdit aux policiers municipaux de faire la grève (article 21 (2)). La même solution vaut dans le cas des pompiers, selon le Fire Department Arbitration Act, R.S.M., 1954, c. 8. (Cette prohibition ne s'applique toutefois qu'aux pompiers représentés par une association accréditée dont la constitution interdit à ses membres de cesser de fournir leurs services au public.)

La Loi des relations ouvrières s'applique aux employés d'hôpitaux, à l'exception des médecins (article 2(1)(d)). Elle ne s'applique pas dans le cas d'enseignants; The Public School Act, R.S.M., c. 215 leur impose l'arbitrage obligatoire (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967).



Enfin, l'article 55 du The Labour Relations Act est à l'effet que cette loi ne s'applique pas à la Couronne ou à ses employés ou à toute commission ou autre organisme administratif et à ses employés, pourvu, dans ce dernier cas qu'il s'agisse d'une commission ou d'un organisme administratif dont les membres ou ceux de son bureau de direction ont été nommés par une loi ou par le lieutenant-gouverneur en conseil. Toutefois, le même article, au paragraphe 2, comporte une exception dans le cas de certains corps qu'il mentionne spécifiquement. La Loi des relations ouvrières se trouve donc à s'appliquer alors, mais il y a lieu de tenir compte néanmoins du régime spécial suivant qu'elle établit dans ces cas.

b) Dispositions spéciales relatives à certaines entreprises d'utilité publique

Selon l'article 55 du The Labour Relations Act, celui-ci s'applique dans le cas d'employés des entreprises suivantes:

- The Manitoba Power Commission;
- The Manitoba Telephone Commission;
- The Manitoba Hydro-Electric Board;
- Winnipeg Electric Company;
- The Liquor Control Commission (dans le cas d'employés nommés et requis pour appliquer les dispositions du Liquor Control Act).

Toutefois les articles 71 à 81 du The Labour Relations Act établissent ici le régime spécial suivant. Dans l'éventualité où un conseil de médiation ne réussit pas à établir une entente, sa décision devient obligatoire à moins que l'une ou l'autre des parties au différend ne donne avis au ministre du Travail à l'effet qu'elle n'est pas disposée à accepter cette décision. Après audition, le lieutenant-gouverneur en conseil peut confirmer ou modifier cette décision et déclarer que le maintien, en totalité ou en partie, de

l'activité de l'entreprise en cause est essentiel à la santé et au bien-être de la province ou en partie de cette population. Lorsqu'une telle déclaration est faite, la grève ou le lock-out deviennent interdits et les parties se trouvent liées par la décision du lieutenant-gouverneur en conseil qui confirme ou modifie ainsi la décision du conseil de médiation.

Pour reprendre le texte exact de la disposition:

section 78. In an order made under subsection four (4) of section 77, the Lieutenant-Governor in Council may declare that the uninterrupted operation of the business or functions, or part of the business or certain of the functions of the employer, or the uninterrupted worth of the employees or certain of the employees of the unit represented by the bargaining agent..., is essential to the health and well-being of the people of the province, or some of them.

Comme l'observe monsieur le professeur Woods, Biblio. No 28, à la page 743, ce régime spécial s'applique dans le cas d'entreprises ou d'organismes qu'elle désigne spécifiquement. Elle diffère en ceci des lois relatives aux conflits d'urgence des provinces d'Alberta et de Saskatchewan, qui ne procèdent pas par une énumération d'entreprises ou d'organismes, mais qui visent plutôt des secteurs industriels ou professionnels.

Quant aux critères qui doivent motiver l'intervention spéciale du lieutenant-gouverneur, répétons qu'il s'agit de "operation of the business or functions, or part of the business or certain of the functions...essential to the health and well-being of the people of the province, or some of them."

Jusqu'à présent, le lieutenant-gouverneur en conseil n'a pas encore fait de déclaration sous l'empire de l'art. 78 du The Labour Relations Act (lettre du 12 septembre 1967 de monsieur C.K. Shepherd, Director of Labour Research, Manitoba Department of Labour).

## 8. Saskatchewan

### a) Le contexte statutaire

The Trade Union Act, R.S.S., 1965, c. 287, s'applique dans le cas des membres des forces constabulaires municipales et de pompiers municipaux. Toutefois, dans l'un et l'autre cas, la grève est interdite et se trouve remplacée par la solution de l'arbitrage, s'agissant de membres d'une association dont la constitution même interdit le recours à la grève (The City Act, R.S.S., 1965, c. 147 et The Fire Departments Platoon Act, R.S.S., 1965, c. 173). La même législation s'applique aux enseignants, sous réserve toutefois de l'application du Teachers' Salary Negotiation Act, R.S.S., 1965, c. 202, lequel prévoit (a. 26) la détermination éventuelle par un comité de conciliation de certaines conditions de travail, faute par les parties de s'entendre.

The Trade Union Act s'applique enfin également dans le cas d'employés de la Couronne ou d'agents de la Couronne et d'employés d'hôpitaux (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967).

Toutefois, une grève mettant en cause certaines de ces dernières catégories d'employés pourrait donner lieu à l'application d'une loi spéciale d'urgence, que nous examinons ci-après. Il s'agit du The Essential Services Emergency Act, 1966, S.S. 1966 (Second Session), c. 2.

### b) La grève des médecins (1962)

(Note: L'Assemblée législative n'a pas siégé durant cet arrêt de travail. Aussi les faits que nous relatons proviennent-ils de dépêches publiées dans les journaux, notamment dans le Devoir de Montréal.)



L'arrêt de travail des médecins de cette province fut occasionné par la mise en oeuvre du "Medical Care Plan". Le début de la grève se situe dans la nuit du 30 juin au 1er juillet; l'arrêt de travail ne devait se terminer que le 24 juillet suivant.

Les médecins se sont donc mis en grève dès l'entrée en vigueur du programme d'assurance-santé obligatoire et ont fait savoir qu'ils refusaient de négocier tant que la mise au rancart de cette mesure n'aurait pas eu lieu. Un certain nombre de médecins, dès le début de l'arrêt de travail, cessent leurs visites à domicile et sont affectés à 34 services d'urgence établis dans la province.

Le Devoir du 4 juillet relate les faits suivants:

...la grève des médecins se fait cruellement sentir dans les principaux centres. Les médecins y ont fermé leurs cabinets. Dans les régions les plus reculées, les malades sont contraints de courir de longues distances avant de recevoir des soins. A l'Hôpital Général de Regina; 18 médecins assurent un service normalement assuré par 120 médecins. L'on attribue déjà deux morts à la grève.

L'attitude du gouvernement est la suivante. Le 6 juillet, il laisse entendre que l'on avait discuté de la tenue d'une session spéciale. Le 12, il demande la médiation des représentants des principales églises. Celle-ci s'avère un échec. Le Cabinet rencontre ensuite les médecins, rencontre caractérisée par l'intransigeance des parties. Le 14 juillet il annonce une enquête royale sur l'utilisation du pouvoir de discipline par le Collège des médecins, pouvoir dont se servirait le Collège comme d'une arme contre ceux qui n'appuient pas sa décision de boycotter le plan d'assurance-santé obligatoire.

Enfin, un accord intervient le 23 juillet, accord qui assure le retour immédiat des médecins au travail et leur permet de pratiquer en dehors du plan d'assurance-santé.

c) Le conflit de la Saskatchewan Power Corporation et "The Essential Services Emergency Act, 1966"

L'adoption de la loi

La crainte de voir se continuer une grève des employés de la Saskatchewan Power Corporation affectée à la fourniture du gas, grève qui avait débuté le 2 septembre 1966, porta, le 7 de ce mois, le gouvernement à convoquer une session spéciale.

Au cours de cette session l'on adopta le "The Essential Services Emergency Act, 1966", dont l'effet immédiat fut de mettre fin à l'arrêt de travail. En effet, le lieutenant-gouverneur en conseil, s'empressa de se prévaloir de cette nouvelle loi pour émettre une proclamation dont une des conséquences était d'interdire la poursuite de la grève. Mais, la législation devait avoir également une portée permanente, comme l'expliquait le premier ministre Thatcher, au moment où il proposait la deuxième lecture du bill (Débats, 3e session, 15e législature, 7 septembre 1966, à la page 3):

This special session of the Legislature has been called for one immediate and urgent purpose, to find an appropriate method of settling a serious strike at the Saskatchewan Power Corporation which threatens the economy of the province.

It has, however, a deeper, long-term purpose, the passing of legislation that will permit the Government to intervene in the future in any utility or hospital dispute which imperils Saskatchewan's economic health or the provision of necessary services to its people.

Pour ce qui est du conflit à la Saskatchewan Power Corporation, le premier ministre en dépeignait ainsi les effets (ibidem):

It is this Government's conviction that the uncalled-for strike of the Oil, Chemical and Atomic Workers' Union against the Saskatchewan Power Corporation raises grave questions about the degree of public responsibility displayed by the leaders of that union. It also poses a distinct and growing threat to the welfare of the public.

I would remind any Member who doubts the validity of this statement to consider certain basic and inescapable facts. One hundred and eight thousand Saskatchewan families use natural gas to heat their homes. Schools, old-age homes and hospitals depend on gas for heating or cooking, or both. Many of our vital industries, as well as our mines, depend on gas to operate turbines and supply steam. If that gas supply is shut off thousands of our citizens will be out of work. It must be obvious that, if by some chance the electrical workers took similar strike action, our whole economy would be at a standstill.

Au même moment, le premier ministre faisait également appel à des considérations moins immédiates, parmi lesquelles il faut observer une certaine crainte de l'effet inflationnaire des demandes syndicales (ibidem):

Today, management for a short time can keep the gas utility in operation and no one is suffering. This would not be true if such a strike took place in winter. This is the very real danger we face today. It is in acknowledgment of this danger that our Government, after most careful consideration, has concluded that this strike presents an intolerable risk to the people of Saskatchewan. We cannot, in the public interest, continue to accept that risk.

à la page 5:

I want to remind this House of the significant fact that gas and electricity rates are already substantially higher in Saskatchewan than in neighbouring provinces....



à la page 6:

Finally, there is the feeling throughout the country that the rash of strikes in the past years can only feed the fires of inflation. And inflation helps no one. Not even the wage earners. If pay increases are not related to a real increase in the value of goods produced, our very national prosperity will be jeopardized.

#### Le contenu de la loi

La loi pourvoit en substance que lorsqu'un "état d'urgence" au sens de la loi existe, toute grève ou lock-out devient interdit et l'arbitrage obligatoire s'y substitue en tant que mode de règlement du conflit.

L'état d'urgence ne peut avoir lieu que de la manière et dans les circonstances prévues à l'article 3:

Where at any time in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a state of emergency exists in the province or in any area of the province in such circumstances that life, health or property could be in serious jeopardy by reason of a labour dispute involving:

- a) employees engaged in the operation of any system, plant or equipment for furnishing or supplying water, heat, electricity or gas service to the public or any part of the public; or
- b) employees engaged in the provision of hospital services anywhere in the province;

the Lieutenant-Governor in Council may by proclamation declare that from and after a date fixed in the proclamation all further action and procedures in the dispute are to be replaced by the emergency procedures provided in this Act.

L'état d'urgence ne peut donc avoir lieu que dans des secteurs professionnels déterminés. Notons qu'à la différence de la loi du Manitoba, celle-ci ne vise pas des entreprises désignées spécifiquement; elle est au contraire susceptible de s'appliquer lors de tout conflit mettant en cause

les employés des catégories professionnelles qu'elle mentionne à l'article 3, pourvu que le conflit, selon l'opinion du lieutenant-gouverneur en conseil ait pour effet "that life, health or property could be in serious jeopardy".

Notons qu'à la fin de juillet 1967, cette loi n'avait été appliquée que relativement à l'arrêt de travail des employés de la Saskatchewan Power de septembre 1966, grève qui fut l'occasion même de son adoption (lettre de monsieur G. Sotiroff, Director, Research and Planning Branch, Department of Labour, Province of Saskatchewan).

## 9. Alberta

### a) Le contexte statutaire

The Alberta Labour Act, R.S.A., 1955, c. 167, ne s'applique pas dans le cas de policiers ou de pompiers municipaux. Le Police Act, R.S.A., 1955, c. 236 et le Fire Department Platoon Act, R.S.A., 1955, c. 114, comportent respectivement l'interdiction de la grève et l'imposition de l'arbitrage en tant que mode de règlement des conflits.

Pour ce qui est des fonctionnaires et des employés des agents de la Couronne, ils sont régis par The Public Service Act, S.A., 1962, c. 72, amendé par S.A., 1965, chapitre 75. Cette loi, si elle ne prend pas la peine d'interdire formellement la grève, comporte néanmoins que si, après le rapport d'une commission de médiation, l'une ou l'autre des parties n'est pas satisfaite de ce dernier, elles doivent poursuivre leurs négociations pour en arriver à une entente dont le contenu les liera (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967).

The Alberta Labour Act s'applique dans le cas d'enseignants et d'employés d'hôpitaux, à l'exception des médecins (article 55 (1) (s) (ii)).

Lors d'un conflit survenant, notamment, dans ce secteur hospitalier, cependant, il y a lieu de tenir compte de son article 99: il comporte l'établissement d'une procédure d'urgence que nous allons maintenant examiner.

b) L'article 99 du The Alberta Labour Act

En 1960, en effet, l'on amendait The Alberta Labour Act pour y ajouter l'article 99, dont l'effet est le suivant:

- S.99 (1) Where at any time in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a state of emergency exists in the Province in such circumstances that life or property would be in serious jeopardy by reason of,
- (a) any breakdown or stoppage or impending breakdown or stoppage of any system, plant or equipment for furnishing or supplying water, heat, electricity or gas to the public or any part of the public, or
  - (b) a stoppage or impending stoppage of hospital services in any area of the province,
- if the state of emergency arises from a labour dispute, the Lieutenant-Governor in Council may by proclamation declare that from and after a date fixed in the proclamation all further action and procedures are to be replaced by the emergency procedures under this section.
- (2) After the date fixed in the proclamation any strike or lockout or other action in the labour dispute otherwise authorized or permitted under this Act in a labour dispute becomes illegal and an offense under this Act.
- (3) Upon the proclamation being made, the Minister shall forthwith establish a procedure to assist the parties to the dispute...and the Minister is empowered to do all such things as may be necessary to handle the dispute.



On le voit, pour ce qui est du mode de définition des circonstances pouvant donner lieu à son application, l'article 99 est du même type que la loi spéciale d'urgence de Saskatchewan. A la différence de celle du Manitoba, elle ne procède pas par l'énumération d'entreprises particulières mais, au contraire, décrit des secteurs industriels ou professionnels.

A l'intérieur de ces secteurs, répétons que cette disposition particulière s'appliquera "where at any time in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a state of emergency exists in the province in such circumstances that life or property would be in serious jeopardy...".

Aucun arrêt de travail particulier n'avait porté le législateur à insérer cet article 99 du The Alberta Labour Act. Aucun conflit de travail, non plus, n'avait, à la fin de juillet 1967, du moins, incité le lieutenant-gouverneur en conseil à avoir recours à cette mesure exceptionnelle (lettre de monsieur H.C. French, Secretary, Department of Labour, Government of the province of Alberta).

## 10. Colombie-Britannique

### a) Le contexte statutaire

Le recours à la grève se trouve interdit aux policiers et pompiers (Municipal Act, R.S.B.C., 1960, c. 255, article 193); les recommandations d'un conseil d'arbitrage lient les parties. La grève est également interdite aux instituteurs, Public School Act, R.S.B.C., 1960, c. 319. L'arbitrage obligatoire s'impose alors également en tant que mode de règlement du conflit.

Le Labour Relations Act ne s'applique pas dans le cas de fonctionnaires ou d'agents de la Couronne. De façon exceptionnelle, toutefois, il s'applique dans le cas de la British Columbia Hydro and Power, avec cette réserve

précisément qu'il y a, dans ce cas également, interdiction de la grève et du lock-out, le rapport d'une "commission de conciliation" liant les parties (British Columbia Hydro and Power Authority Act, B.C.S., 1964, c. 7, article 53). Le Labour Relations Act s'applique aux employés d'hôpitaux, à l'exception des médecins (article 2 (1)(b), (voir: Labour Relations Legislation in Canada, Canada Department of Labour, 1967).

b) Divers

Grève des employés de la Black Ball Ferries (1958)

Deux syndicats d'officiers à l'emploi de la Black Ball Ferries avaient fait connaître leur intention de se mettre en grève le 23 juin. Le gouvernement se prévalut des dispositions du Civil Defense Act pour prendre le contrôle de ce service de traversiers entre la terre ferme et l'île de Vancouver. (Il s'agissait d'une entreprise relevant de la compétence législative de la province.) Le 17 juillet, soit le jour même où, par ailleurs, les employés des autres services de traversiers reliant l'île de Vancouver à la terre ferme, soit ceux à l'emploi de la British Columbia Coast Steamship, se mettaient eux-mêmes en grève (voir: page 100), les officiers et les ingénieurs de la Black Ball Ferries quittèrent leur emploi pour n'y retourner que quatre jours après, y étant contraints par une injonction accordée par la Cour suprême de la Colombie-Britannique, à la demande du gouvernement provincial.

Grève d'employés de raffineries (1965)

Un conflit entre l'Association des employés de raffineries et la British American Oil, relatif aux mesures à prendre face à des effets de l'automation, menace de dégénérer en une grève des employés de raffineries de la province

à la mi-novembre. Le gouvernement déclare qu'il ne tolérera pas cet arrêt de travail. La menace immédiate d'une telle grève disparaît, du moins jusqu'au 24 novembre, pour faire place à celle d'un arrêt de travail généralisé, d'une durée de 48 heures, dans la plupart des secteurs à l'échelle de la province.

Le premier ministre Bennett, le 18 novembre, demande aux syndicalistes de renoncer à ce projet. Le 23 novembre, il appert que six unions ne participeront pas à cet arrêt de travail massif, et que les Teamsters, pour leur part, se contenteront de refuser de transporter ou de faire usage de produits pétroliers pendant la grève. Ils s'engagent toutefois à assurer certains services essentiels, dont le transport du lait.

Le 25 novembre, une entente intervient, sept heures avant l'heure fatidique. Le premier ministre Bennett, à ce moment, dit-on "stepped in and virtually ordered both sides to accept a government settlement". (Source: Editoriaux et dépêches du Globe and Mail colligés dans Report of a Study on the Labour Injunction in Ontario, Carrothers, A.W.R., ed., 1966, Vol. 2, pages 502 et suivantes.)





## CHAPITRE II - ETATS-UNIS

### A. MATIERES RELEVANT DE LA COMPETENCE DU POUVOIR FEDERAL

A l'instar de ce que nous avons fait dans le cas du Canada, examinons d'abord brièvement le contexte législatif général (1). Nous verrons ensuite les matières pouvant se rapporter à différents secteurs particuliers: charbonnage (2); chemins de fer (3); industrie de l'acier (4); transport maritime (5); les débardeurs (6); industries produisant pour la défense nationale (7).

#### 1. Le contexte statutaire

Durant les premières années de l'après-guerre, le pouvoir public s'était vu forcé d'intervenir de diverses façons dans de graves conflits survenus dans différents secteurs de l'économie. Comme nous le verrons (voir: page 213) un certain nombre d'états, en 1947, réagirent à cette situation en adoptant des lois dont l'effet se voulait de restreindre les arrêts de travail dans certains secteurs vitaux relevant de leur compétence.

Au niveau fédéral, le Congrès adopta la même année, malgré le veto du président Truman, des dispositions devenues les articles 206 à 210 du Labor Management Relations Act et dont l'effet est d'établir une procédure générale d'intervention étatique lors de conflits de travail critiques.

Ces diverses mesures, adoptées par diverses législatures aux Etats-Unis, représentaient en quelque sorte, à ce moment, autant de réactions

face à ce qu'un auteur a appelé "the nation-wide breakdown of collective bargaining under the stresses of the transition from war to peace". (Bernstein, Biblio. No 147, à la page 496.)

Sans exposer ici le mécanisme même de l'intervention étatique que comportent ces articles 206 à 210 de la loi fédérale américaine, contentons-nous d'en indiquer ici les passages qui établissent une "zone critique" à l'intérieur de laquelle peut se situer cette intervention de caractère exceptionnel:

Sec.206 Whenever in the opinion of the President of the United States, a threatened or actual strike or lock-out affecting an entire industry or a substantial part thereof engaged in trade, commerce, transportation, transmission or communication among the several States or with foreign nations, or engaged in the production of goods for commerce, will, if permitted to occur or to continue, imperil the national health or safety, he may appoint a board of inquiry....

.....

Sec.208 (a) Upon receiving a report from a board of inquiry the President may direct the Attorney General to petition any district court of the United States having jurisdiction of the parties to enjoin such strike or lock-out or the continuing thereof, and if the court finds that such threatened or actual strike or lock-out:

- (i) affects an entire industry or a substantial part thereof engaged in trade, commerce transportation, transmission, or communication among the several States or with foreign nations, or engaged in the production of goods for commerce; and
- (ii) (ii) if permitted to occur or to continue, will imperil the national health or safety, it shall have jurisdiction to enjoin any such strike or lock-out, or the continuing thereof, and to make such other orders as may be appropriate.

.....



Sec.209 (a) Whenever a district court has issued an order under section 208 enjoining acts or practices which imperil or threaten to imperil the national health or safety, it shall be the duty of the parties to the labor dispute giving rise to such order to make every effort to adjust and settle their differences, with the assistance of the Service created by this Act.

.....

Ces quelques articles de la loi fédérale américaine dominant donc le secteur des conflits présentant un caractère d'urgence; nous en verrons, dans les sections suivantes certaines applications dans différents secteurs.

#### Note bibliographique:

Le Bulletin No 1482, mars 1966, du Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, présente un résumé de chacune des situations ayant donné lieu à l'application de ce mécanisme spécial que comporte le Labor Management Relations Act, ce pour la période allant de 1947 à 1965. Cette publication s'intitule "National Emergency Disputes under the Labor Management Relations (Taft-Hartley) Act, 1947-65."

Autour de cette importante mesure, faisons maintenant état de divers projets de lois qui l'ont précédée, ainsi que de diverses autres sources de l'intervention possible du pouvoir public dans des conflits de travail dont la gravité est exceptionnelle.

#### Projets de lois ayant précédé l'adoption de la Loi Taft-Hartley

#### Note bibliographique:

Voir: Kleiler, Frank M., A Legislative History of the National Emergency Provisions, Bernstein et al., Biblio. No 38, page 91.

Parmi les projets de loi ayant, de façon immédiate, précédé l'adoption de la Loi Taft-Hartley, mentionnons les suivants:

- Le Case Bill (1946). (Congressional Record, 79e Congrès, 2e Session (7 février 1946), pages 1067 à 1070.)

Ce projet de loi, adopté par le Sénat à la fin de mai 1948, essuya le veto du président Truman en juin. Il ne prévoyait que la formation de commissions devant faire des recommandations dans des conflits "affecting the public interest", la grève devant se trouver suspendue pendant cette période d'étude du conflit ainsi que pendant les cinq jours suivant le rapport de la commission.

- Le Hartley Bill (1947). (H.R. 3020: House Reports, Nos 235 et 245, 80e Congrès, 1ère Session (1947).) Le projet de loi comportait:

Whenever the President finds that a labor dispute has resulted in, or imminently threatens to result in, the cessation or substantial curtailment of interstate or foreign commerce in transportation, public utility, or communication services essential to the public health safety or interest, the President shall direct the Attorney General to petition a district court for an injunction.

- Le Taft Bill (1947). (S.1126, 80e Congrès, 1ère Session (1947).)

Selon Kleiler, Biblio. No 38, (à la page 101):

The Taft Bill provided that whenever in the opinion of the Attorney General a threatened or actual strike or lockout affecting substantially an entire industry imperiled the national health or safety, he could appoint a board of inquiry to investigate the issues involved in the dispute and to make a written report to him.

Il y a lieu, enfin, de mentionner le rapport du Senate Committee on Labor and Public Welfare, Senate Report No. 105 on Sec. 1126, 80e Congrès, 1ère Session, (1947), page 14 (voir: Kleiner, Biblio. No 38, pages 101 et 102):

While the committee is of the opinion that in most labor disputes the role of the Federal Government should be limited to mediation, we

recognize that the repercussions from stoppages in certain industries are occasionally so grave that the national health and safety is imperiled. An ~~example~~ is the recent coal strike in which defiance of the President by the United Mine Workers Union compelled the Attorney General to injunctive relief in the courts. The committee believes that only in national emergencies of this character should the Federal Government be armed with such powers.

.....

We concluded, therefore, that the permanent code of laws of the United States should make it clear that the Attorney General should have the power to intervene and secure judicial relief when a threatened strike or lockout is conducted on a scale imperiling the national health or safety.

Plusieurs années après la passation de la Loi Taft-Hartley, un comité présidentiel (President's Advisory Committee on Labor Management Policy Report, 1er mai 1962, David L. Cole, Chairman) formule la recommandation suivante:

...broadening of the definition of national emergency disputes from "any threatened or actual strike or lockout affecting an entire industry or a substantial part thereof" which will "if permitted to occur or continue imperil the national health or safety" to "any collective bargaining situation in a major or critical industry which may develop, into a dispute threatening the national health or safety".

Pour ce qui est des autres sources de l'intervention étatique dans des conflits de travail critiques, mentionnons d'abord que durant la période de guerre et les deux années qui ont suivi la fin des hostilités, l'on vit des saisies d'industries par le président des Etats-Unis, dans le charbonnage notamment (voir: pages 189 et suivantes).



Notes bibliographiques:

PATERNOSTER, Marie-Louise, Government Seizure in Labor Disputes, (1952) 3 Labor Law Journal 341.

KLEILER, F.M., Presidential Seizure in Labor Disputes (1953) 6 Industrial and Labor Relations Review 547.

TELLER, Ludwig, Government Seizure in Labor Disputes, (1947) Harvard Law Review 1017.

WITTEE, E.E., Industrial Conflicts in Periods of National Emergency, dans Industrial Conflicts, Kornhauser, A. et al., ed., McGraw Hill, 1954.

Selon un auteur (Paternoster, Biblio. No 101, à la page 342), ce pouvoir de saisie a alors trouvé son fondement—il pourrait continuer d'en être encore ainsi dans certains cas—de la manière suivante:

In wartime, seizures have been effected through the President's general powers as Commander-in-Chief of the Army and Navy, as well as through specific legislation, including the Transportation Act of August 29, 1916, the Selective Services Act of 1940 and section 3 of the War Labor Disputes Act.

.....

The purely wartime legislation, such as the War Labor Disputes Act went out of existence shortly after the end of hostilities. The Transportation Act of 1916 continues in effect, if one considers a state of emergency to be synonymous with a state of war. Another statute, the Selective Service Act of 1948, provides for presidential seizure where production is threatened in plants producing material for the use of the Armed Forces or for the Atomic Energy Commission.

Pour ce qui est du secteur ferroviaire—il faut y ajouter, depuis 1936, le transport aérien—, il ne se trouve pas régi par les dispositions de la Loi Taft-Hartley, mais par celle d'une loi particulière, le Railway Labor Act, adoptée en 1926. Cette loi, en plus de l'intervention médiatrice du National Mediation Board ou encore de l'arbitre choisi volontairement par les parties, prévoit l'établissement d' "Emergency Boards".

D'après Kaufman, J.J., Biblio. No 79, à la page 910, il y a lieu à la formation de telles "commissions d'urgence"...

...if, in the judgment of the National Mediation Board, the dispute should...threaten substantially to interrupt interstate commerce to a degree such as to deprive any section of the country of essential transportation service.

La "commission d'urgence" doit faire son rapport dans les trente jours qui suivent sa nomination. Suit un gel statutaire des conditions de travail durant les trente jours de la production du rapport; après ce moratoire, les parties peuvent recourir, soit à la grève, soit au lock-out. Dans des cas exceptionnels, le pouvoir public pourra éventuellement intervenir pour mettre fin à l'arrêt de travail, soit sous le couvert d'une injonction (comme ce fut le cas, par exemple, lors de la grève du rail de 1948 (voir: page 193) ou encore, sous le couvert d'une loi spéciale, tel le "Compulsory Arbitration Act of 1963", laquelle loi vint imposer l'arbitrage obligatoire pour régler le conflit relatif à la présence des chauffeurs sur les locomotives diesel (voir: page 194).

## 2. Charbonnage

Note bibliographique:

BERNSTEIN, Irving et autres, Are Coal Strikes National Emergencies? (1953) 6 Industrial and Labor Relations Review 352.

1946

Cette grève qui débuta le 2 avril prit fin le 29 mai suivant. Le 4 mai, le président Truman déclara que cette grève était un "national disaster". Le gouvernement saisit les mines de charbon le 22 mai suivant et la production recommença une semaine plus tard, après la signature d'une nouvelle entente collective.



La Cour suprême des Etats-Unis, dans l'arrêt United States v. United Mines Workers (1947) 330 U.S. 258, confirma que le gouvernement fédéral pouvait en temps de guerre et sous l'empire du "War Dispute Act" s'emparer d'une industrie paralysée par un arrêt de travail "whereas in the case of coal mines, such industry is vitally necessary to the national health and economic well-being...". (Passage cité dans Paternoster, ibidem, à la page 344.)

1948

A l'occasion d'une première grève dans le secteur du charbonnage cette année-là, grève dont l'objet était le fonctionnement d'une caisse de retraite et qui, selon les chiffres publiés dans le Time Magazine du 19 avril 1948, mettait en cause directement 400 mineurs et, indirectement, réduisait au chômage 135,000 autres travailleurs de différents secteurs, un juge de la Cour de district des Etats-Unis (District of Columbia) émit une injonction préliminaire, sous l'empire de l'article 208 de la Loi fédérale des relations ouvrières dans les termes suivants (United States v. International Union, United Mine Workers of America, (1948) 14 Labor Cases 73,359):

...the strike if permitted to continue will  
imperil the national health and safety;

...the strike has caused irreparable injury  
to the United States and to industry and  
economy of the United States....

La même année, en juin, les négociations relatives, cette fois, à la négociation d'un nouveau contrat de travail dans la même industrie se trouvent rompues. Le juge de district Goldsborough qualifie la perspective d'un second arrêt de travail de "national tragedy" et ajoute: "the people are not going to stand for having society desintegrated by movements of this kind". Il intime au syndicaliste Lewis de reprendre les négociations avant



le 30 juin, date d'expiration de l'entente collective (voir: Time Magazine, 12 juin 1948). Le 19 juin, le président nomme une commission d'enquête sous l'empire de la Loi fédérale des relations ouvrières; le 26 suivant, cette commission lui fait rapport que la menace de grève ne se réalisera pas.

1949-50

Il s'agit du dernier conflit dans le secteur du charbonnage ayant entraîné l'application du mécanisme prévu dans la loi fédérale américaine relativement aux conflits ayant un caractère d'urgence. La grève débuta le 19 septembre 1949; des retours au travail eurent lieu au début d'octobre mais, finalement, au début de février de l'année suivante, la grève se généralisa dans toute l'industrie du charbon bitumineux. Le 6 février, le président Truman nomme une commission d'enquête sous l'empire de la Loi Taft-Hartley. Le 11 février, une cour fédérale émit une injonction interdisant la poursuite de la grève, injonction basée sur la norme de la loi fédérale américaine: l'atteinte à la santé et à la sécurité. Le 3 mars suivant, le président Truman demande au Congrès d'adopter une loi spéciale permettant au gouvernement de saisir les mines en raison de la "dangereuse" réduction de la production de charbon. Le 5 mars, une entente intervient.

WIRTZ, W.W., Biblio. No 143, à la page 152, commente ainsi cette grève qui traîna en longueur:

The 1949-50 coal strike went on, in one form or another, for about a year. Before it was over, the coal supply situation had become sufficiently acute that the Interstate Commerce Commission ordered reductions in train service, "coal emergencies" were declared in several states and by a number of cities, and scattered schools and institutions closed for lack of heat.

Le secteur du charbonnage a évidemment connu depuis ces années un déclin d'importance aux Etats-Unis. Il n'en reste pas moins que, dans la perspective des années où eurent lieu les principaux arrêts de travail dans ce secteur, l'on aurait quelque peu exagéré leurs effets. Ainsi, selon NORTHROP, H.R., Biblio. No 96, à la page 185:

Nationwide bituminous coal strikes, for a decade a thing of the past, were widely publicized as emergencies. But because of the critical oversupply of coal, a strike was usually "an inescapable layoff by another name". Except for the second strike in 1946, coming after an earlier one occurred, most of these strikes did not involve hardship for many communities. The continued decline of coal as both an industrial and a household fuel, plus the large stock piles kept by utilities, the major customer of coal, make it unlikely that coal strike will assume emergency proportions soon again.

### 3. Chemins de fer

#### Note bibliographique:

KAUFMAN, Jacob J., Emergency Boards under the Railway Labor Act, (1958) 9 Labor Law Journal 910;

KAUFMAN, Jacob J., The Railroad Labor Dispute: a Marathon of Manoeuver and Improvisation, (1965) 18 Industrial and Labor Relations Review 196;

LEVINSON, D., Railway Labor Act - The Record of a Decade, (1952) 3 Labor Law Journal 13;

LEVINSON, D., Locomotive Firemen's Dispute, (1966) 17 Labor Law Journal 671;

NORTHROP, H.R., et BLOOM, G.F., Government and Labor, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1963, chapitre 12;

SCHWARTZ, A.W., DI PASQUAIO, A., The Railway Labor Act and the Airlines, New York U., 12th Conference on Labor, 1959, 89.

#### 1946

Une grève nationale du rail, qui avait débuté le 23 mai 1946, se termina deux jours plus tard. Le président Truman demandait alors au Congrès

d'adopter une loi lui permettant de réquisitionner les travailleurs du rail. Cette industrie avait d'ailleurs elle-même fait, au cours de ce mois de mai, l'objet d'une saisie de la part du gouvernement.

L'on trouve les jugements suivants au sujet de cette situation de 1946:

- NORTHROP et BLOOM, Biblio. No 99, à la page 422:

The closest approximation to a national emergency strike was probably the railroad operating strike of 1946. Although it lasted only two days, it caused severe passengers and freight dislocations through the country, as well as threatening the shutdown of numerous industries and the loss of agricultural crops. If the threat of drastic legislation had not ended this strike so quickly, a very grave emergency might have resulted.

- CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 104:

Neither do I ignore the fact that a work stoppage could develop into a real national emergency situation. Some strikes have come close to that, a notable example being the today railroad strike in May, 1946. But, so far, the problem has been one of threat rather than reality.

#### 1947-48

Faute d'une entente entre les syndicats représentant les employés itinérants et les compagnies de chemins de fer, le président Truman, se prévalant encore de ces pouvoirs de guerre, saisit les chemins de fer en mai 1948. A ce moment, ces syndicats venaient de rejeter les recommandations d'un "emergency board" qui avait été formé sous l'empire du Railway Labor Act.

Le juge Goldsborough, de la Cour fédérale de district, émit par la suite une injonction temporaire, qui devint permanente, à l'effet d'interdire la grève à ces employés. Après avoir fait état de la prise de possession des chemins de fer par le gouvernement, de la menace imminente de grève, de la



paralyse qui s'en suivrait, notamment en ce qui a trait à la livraison du courrier, si elle était mise à exécution, le juge Goldsborough exprime l'avis que cette grève résulterait en une "dislocation of the economic and political structure of the country". Il l'interdit donc d'une façon permanente (United States v. Brotherhood of Locomotive Engineers (1948) 15 Labor Cases 73,907).

#### Grève de la Pennsylvania Railroad (1960)

Cette grève, qui n'affectait que le réseau de la Pennsylvania Railroad dans 13 états, ne constituait pas selon Saul Wallen, Biblio. No 137, à la page 61, un conflit présentant une situation d'urgence, puisqu'elle n'avait pas "stopped the flow of products to the nation's major markets".

#### 1963

Après le rejet, par les syndicats représentant les employés des compagnies ferroviaires, des recommandations d'une commission d'urgence et diverses interventions de tiers, notamment du président Kennedy, ce dernier conjura la menace de grève en faisant adopter par le Congrès, le 23 août 1963, une loi imposant l'arbitrage obligatoire de ce différend portant sur la composition des équipes nécessaires au fonctionnement des trains. La loi comportait une interdiction de la grève pendant deux ans à compter de la publication du rapport d'arbitrage (voir: Northrup, H.R., Biblio. No 96, à la page 63).

#### 1967

Après deux jours de grève générale du rail aux Etats-Unis, le Congrès adopte, le 18 juillet 1967, une loi mettant fin à celle-ci. L'interdiction formelle de la grève doit demeurer pendant 90 jours, soit la période prévue pendant laquelle les négociations doivent se poursuivre. Si, après ce délai,

les parties n'en sont pas encore venues à une entente, le gouvernement imposera une solution.

La poursuite de la guerre au Vietnam fut alors un élément non négligeable lors de l'adoption de cette loi, ainsi que le révèle les propos du secrétaire à la défense McNamara (New York Times, 17 juillet, page 1):

The widespread railroad strike will have an immediate effect on the movement of ammunition and heavy equipment to ports of embarkation for Vietnam and on the movement of supplies and materials necessary for production to support the Vietnam war. He said that about 1000 railcars were needed each week to keep ammunition moving to Vietnam in addition to cars carrying other types of material needed there.

La paralysie du rail aux Etats-Unis allait devenir quasi complète, selon les propos du Secretary of Transportation, que rapportent le New York Times du 17 juillet:

Secretary of Transportation Alan S. Boyd said after the meeting that about 60 per cent of the nation's 216,000 miles of rail line had been made idle by midafternoon and this would grow to about 80 percent by noon tomorrow.

That would be a full shutdown "for all practical purposes" he said because those lines not struck would be snarled by an inability to exchange freight with carriers that were on strike.

The President issued an executive order, under the Defense Production Act of 1950 authorizing Mr. Boyd to establish priorities in determining which goods should be moved by non-rail transportation during the walkout.

Mr. Boyd indicated that the order was merely a token gesture by Mr. Johnson to use "the last vestige of any possible action" he could take. It would have no major impact he said and added "let's not kid ourselves - we've got chaos".

Quant au président Johnson, il transmit le message suivant aux leaders du Congrès (New York Times, 18 juillet, page 20):

The President said in a letter to Congressional leaders that the "ruinous strike" by the International Association of Machinists was "snarling our lines of commerce and leaving chaos and confusion in its wake."

"Every minute and every hour the strike continues will create ever-increasing damage to our economic well-being and America's national security," he said.

"We are faced with a national crisis," he added. "The public interest must take precedence over private interests. The power to act now rests with the Congress."

The Department of Transportation said last night that about 95 per cent of the nation's railroad mileage had been shut down by the strike. The industry said earlier that 69 of the 76 major railroads had been struck, affecting more than 600,000 railroad workers.

The impact of the strike, spreading steadily through the nation from the time that local walkouts began early Sunday, disrupted the economy and mail deliveries and snarled rail commuter service in major cities.

Enfin, au moment de signer le projet de loi, le président fit la déclaration suivante (New York Times, 18 juillet):

The measure I have just signed brings a hopeful solution to this nation in an hour of industrial crisis. It should remove a grave threat to the security and well-being of everyone of us.

We hope and believe that the rail strike which now paralyses this country will be brought to an end at the earliest possible moment. This will enable the products of our farms and factories to move freely once more.

This will enable the mails to be delivered once again. It will permit vitally needed arms and supplies to be sent to our fighting forces in Vietnam without interruption.



Most importantly, it provides the special machinery to settle fairly and finally the long dispute which caused this strike.

We had hoped that the parties would reach their own agreement without the need for legislation, but for more than a year companies and unions alike were unable to find a solution despite the help of three special boards, members of Congress and the Secretary of Labor.

The result of that disagreement was a damaging and crippling strike. That strike is harming our nation and jeopardizing the welfare of men in the armed forces throughout the world.

And so there comes a time when the public interest must prevail. It does so in the law I signed tonight.

#### 4. Industrie de l'acier

Note bibliographique:

- LIVERNASH, Robert E., Collective Bargaining in the Basic Steel Industry: A study of the Public Interest and the Role of Government, Government Printing Office, Washington D.C., 1961.

1952

Note bibliographique:

ENARSON, Harold L., The politics of an Emergency Dispute: Steel, 1952, Ch III, dans Bernstein et al., ed., Biblio. No 38.

L'on doit situer cet arrêt de travail dans le contexte de la guerre de Corée.

Après le rejet par l'industrie de l'acier des recommandations du Wage Stabilization Board, dans le sens d'une augmentation de salaires d'importance, les salariés se mirent en grève. Le président Truman choisit d'agir en marge du mécanisme établi par le Labor Management Relations Act. Se prévalant de ce qu'il croyait être des pouvoirs découlant de sa fonction, il procéda à la saisie de l'industrie de l'acier. Il le fit en ces termes:

If steel production stops, we will have to stop making the shells and bombs that are going directly to our soldiers at the front in Korea.... A prolonged shutdown would bring defense production to a halt and throw our domestic economy into chaos. (New York Times, 10 avril 1952.)

Dans ses Mémoires, intitulés "Years of Trial and Hope", Doubleday, 1956, II, page 470 (citation tirée de Livernash, Collective Bargaining in the Basic Steel Industry, page 279), le président revit en ces termes ces moments:

All of this presented a very serious picture. The Congress was debating and doing a lot of talking about the steel crises, and would have welcomed any practical solution from it. But discussion was not enough. I had to act to prevent the stoppage of steel production, which would imperil the Nation.... I could see no alternative but to order the seizure of the steel mills by the Government.

L'industrie de l'acier en appela aux cours. D'après Rohman, M.M., Biblio. No 109, à la page 30, le juge Holtzoff de la Cour de district des Etats-Unis, district de Columbia, refusa d'intervenir pour mettre de côté la saisie en raison de ce qu'il appela la "gravity of the nation-wide emergency problem". Un autre juge, le juge Pine, fut, pour sa part, d'avis, le 29 avril, que le président ne possédait pas le pouvoir de procéder ainsi à la saisie de l'industrie de l'acier. Enfin, la Cour suprême des Etats-Unis, dans un arrêt rendu le 12 mai 1952 (Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer, (1952) 343, U.S. 579, 21 Labor Cases 1044), confirma cette opinion. L'un de ces juges, monsieur le juge Jackson ajouta pour sa part à cette constatation à l'effet que le président ne possédait pas le pouvoir de procéder à la saisie de l'industrie de l'acier, l'opinion que, selon lui, la situation ne présentait pas le caractère d'urgence nécessaire pour donner lieu à l'utilisation d'une mesure aussi draconienne.

Monsieur le juge Burton fut également du même avis, tout en ajoutant cependant que sa décision eut été différente, eut-il été en présence d'une situation "comparable to that of an imminent invasion or threatened attack". Enfin, monsieur le juge Clark fut le seul membre de la Cour à exprimer l'avis que le président avait le pouvoir de saisir l'industrie de l'acier. Il constata également que l'urgence de la situation était "sufficiently serious to warrant the use of such powers". Toutefois, il arriva au même résultat que tous les autres juges en s'appuyant sur le motif que le président aurait dû se prévaloir du Selective Service Act pour procéder à la saisie.

Celle-ci fut donc mise de côté et la grève reprit pour durer quelque cinquante-cinq jours, en pleine guerre de Corée.

Quelques auteurs se penchent ainsi sur ces événements:

- CHING, C.S., Biblio. No 44, à la page 107:

The President handled the dispute as an emergency situation, although he did not use Taft-Hartley and its 80-day injunction provision. The case was referred to the Wage Stabilization Board, and that procedure delayed a strike for over three months. Then, the President used his so-called "inherent" powers to seize and operate the mill. The strike started after a Supreme Court ruling against the seizure forced the Government to give up operation of the properties.

.....

The strike following the Supreme Court ruling lasted 53 days. Fortunately, although it did slow down defense production a little, the health, welfare or safety of the American people were not affected to any appreciable extent. A Senate report later said the steel strike had nothing to do with the shortage of ammunition in Korea.



- HERON, Alexander R., Biblio. No 70, à la page 124:

Perhaps the steel dispute of 1952 is the outstanding challenge to our emphasis on the national hazards which constitute an emergency. The strike resulting from that dispute was substantially complete. It involved the largest essential product in the national defense program. It occurred at a time of national emergency just short of war. And yet there is no strong evidence today that the defense program, the effort in Korea, or any other vital phase of the national welfare was seriously injured by that strike.

- NORTHRUP, H.R., et BLOOM, Gordon F., Biblio. No 99, à la page 368:

The fact that a strike in the basic steel industry could last fifty-five days in the midst of the Korean War without any of the dire consequences predicted by President Truman when he seized the industry or by numerous commentators before and since in similar or less critical circumstances, is of major importance in any discussion of emergency disputes procedure.

#### Grève de 116 jours (1959)

Dès mars de cette année-là, l'on pouvait pressentir l'apparition d'un différend à l'occasion des négociations portant sur le renouvellement d'une convention collective. Le 5 mai 1959, le président Eisenhower, dans une conférence de presse, fait une profession de foi en la négociation collective, tout en prévenant les parties de faire montre de maturité. Le 15 juillet, la grève débute. Le président dans une autre conférence de presse exprime l'avis qu'il n'y a pas lieu, à ce moment, de recourir à la procédure spéciale que comporte la Loi Taft-Hartley. Selon une enquête du ministère du Travail, l'on dénombre, le 15 août, 71,000 mises à pied dans des secteurs connexes à celui de l'acier.

Enfin, le 9 octobre, le président Eisenhower décide de se prévaloir de la procédure de la Loi Taft-Hartley et met sur pied une commission d'enquête: si la grève doit se prolonger, elle mettrait en péril la santé ou la sécurité, dit-il. Le 20 octobre, le ministère de la Justice demande à une Cour de district fédéral d'émettre une injonction sous l'empire de la Loi Taft-Hartley. Sans cette injonction, dit-il, "the country would suffer immediate and irreparable injury". Les syndicats, par l'entremise de maître Goldberg, plaident essentiellement que la grève ne met pas en danger la santé ou la sécurité entendue au sens littéral. La production d'acier par certaines compagnies qui ne sont pas affectées par la grève est suffisante, ajoutent-ils. L'injonction est émise le 21 octobre par le juge de district Sorg. Le 7 novembre, la Cour suprême des Etats-Unis, confirma ce jugement, par une majorité de huit juges sur un. Livernash, Biblio. No 89, note 66, page 304, donne le résumé suivant de ce jugement:

In an unsigned opinion, eight members of the Court held that the national emergency provisions were constitutional and did not place a non judicial function on the courts. The Court did not go into the question of whether the strike imperiled the national health finding that it did not imperil the national safety by stopping or slowing defense production. The court did not feel that the Government was obligated by the statute to enact a plan of partial operation of the industry in order to satisfy specific defense needs.

Justice Douglas was the sole dissenter, stating that there was not a clear showing of peril to the national health and safety and recommended that the case be returned to the appeals court for specific findings on this issue, and findings on exactly what plants would have to be reopened in order to satisfy defense needs.

(Note: De larges extraits des notes du juge Douglas, dissident, se trouvent reproduites ci-avant, dans la première partie, pages 53 à 55. Le juge

Douglas y discute de la signification que l'on doit attribuer au mot "health" utilisé dans la Loi Taft-Hartley. Bien que dissident, notons que seul le juge Douglas, par la position qu'il adopte, se trouve à exprimer ainsi une opinion sur cette question d'importance. Selon lui, l'expression "national health" doit être interprétée d'une façon stricte; elle ne vise que les situations où la santé physique d'individus se trouve menacée; on ne peut l'étendre de façon qu'elle signifie: "the country's general well-being, its economic health".)

Notons les jugements suivants au sujet de cette grève de 116 jours:

- FLEMING, R.W., Biblio. No 61, à la page 267:

When the 116-day strike in steel came to an end with the Supreme Court's approval of a Taft-Hartley injunction on November 7, 1959, the price tag, in terms of lost wages and production, was said to be \$6 billion. On this amount, the 500,000 steelworkers lost an estimated total of \$1,160 million in wages. More than 350,000 workers in related industry were laid off. Lost steel production totaled nearly \$5 billion, based on prestrike operations. Doubtless these figures were exaggerated, because the companies were clearly operating at far above normal production levels prior to and in anticipation of the strike....

- HORLACHER, John Perry, Biblio. No 72, à la page 87:

...the 1959 steel strike lasted 116 days, and the brink of disaster was not even then clearly in sight.

There is room for considerable doubt that this strike could not have continued an appreciable time without creating a national emergency in economic and physical terms, as distinguished from political ones.



Et partant, remarque-t-il, Summer H. Slichter dans le New York Times Magazine du 27 avril 1947, avait déclaré:

...a general strike of 100 days would be disastrous....

5. Transport maritime

Note bibliographique:

REHMUS, C.M., An Emergency At Sea, (1963) Labor Law Journal 865.

1948

Les mois de juin à septembre de cette année sont marqués par les conflits de travail affectant le secteur maritime des Etats-Unis dans son ensemble. Le 3 juin 1948, le président nomme une commission d'enquête sous l'empire des articles 206 et suivants de la loi fédérale. Par la suite, diverses injonctions sont obtenues dans différents districts. Ainsi, la Cour fédérale du district de New York (United States v. National Maritime Union of America (C.I.O.) (1948) 15 Labor Cases 73,870) en arrive notamment à la conclusion que l'injonction est justifiée, après avoir constaté, entre autres, les faits suivants:

The threatened strikes will affect a substantial part of the shipping industry which is engaged in trade, commerce and transportation between the several states, between the United States and some of its territories and between the United States and foreign nations.

.....

If such threatened strikes occur they will clearly imperil the national health and safety.

De là, la conclusion:

In such circumstances the Court is left without doubt, so overwhelming is the conviction, that the national health and safety will be imperiled by the threatened strikes.

1961

Le 16 juin, des arrêts de travail débutent sur les côtes de l'Atlantique, du golfe du Mexique et du Pacifique devant le refus des propriétaires de navires d'étendre l'application des conventions collectives aux équipages des navires battant des pavillons étrangers. Le 26 juillet, le président nomme une commission d'enquête sous l'empire de la Loi Taft-Hartley. Le 10 juillet, le juge Ryan fait droit à la demande d'injonction de 80 jours. Il constate que la grève paralyse 457 des 920 navires de la flotte marchande et est d'avis que la grève met en péril la santé et la sécurité publique "by impeding domestic and foreign military and economic programs" (United States v. National Maritime Union, (1961) 43 Labor Cases 24,994). La Cour d'appel des Etats-Unis, le 22 août, refuse d'aller à l'encontre de ce jugement. (United States v. National Marine Engineers' Beneficial Association, U.S. Court of Appeal, second Circuit, 22 août 1961, 284 F. (2d) 385). L'immobilisation de 45 pour cent des navires du pays "constituted a serious risk to the national safety", dit-on; "although ships carrying military supplies were allowed to continue, the strike still imperiled the national safety since it seriously decreased the availability of other ships in the event of a sudden emergency." L'on mentionne également que la baisse des réserves pétrolières constitue une menace à la santé ou à la sécurité publique: "(it) clearly imperiled the nation's military security and the physical health of the people".

1962

Il s'agit d'une grève relative à un renouvellement de convention collective mettant en cause trois sections de la Seafarers' International Union sur la côte du Pacifique. L'arrêt de travail débute le 16 mars 1962, 5,000 marins se trouvent directement parties à l'arrêt de travail. Le 7 avril,

Le président nomme une commission d'enquête sous l'empire de la Loi Taft-Hartley et le 18 avril marque l'émission d'une injonction de 80 jours.

b. Les débardeurs

1953

Un arrêt de travail débute le 1er octobre sur la côte Est. Trente mille dockers quittent le travail. Le même jour, le président nomme une commission d'enquête sous l'empire de la Loi Taft-Hartley. Le 20 du même mois, émission de l'injonction de 80 jours. Trois jours plus tard, le juge Weinfeld (United States v. International Longshoremen's Association, (1953) 24 Labor Cases, 84,685) étend cette injonction à des groupements qui étaient parties au différend, mais non à la grève, décision motivée par ce même souci de protéger "la santé et la sécurité publique".

1956

Le 16 novembre 1956, 60,000 dockers de la côte Atlantique se mettent en grève à l'occasion de la rupture des négociations de nouveaux contrats. Le 22 novembre, mise sur pied d'une commission d'enquête par le président Eisenhower et le 24 suivant, le juge Bryan de la Cour de district des Etats-Unis émet une première injonction de 10 jours qui devait être suivie de la période de prohibition de 80 jours habituelle. Arait motivé l'intervention du président "the threat of communist aggression", ainsi que la conviction que si l'arrêt de travail se prolongeait il signifierait pour le pays "irreparable injury" (Time Magazine 3 décembre 1956). Quant au juge Bryan, il avait constaté, dans son jugement du 24 novembre:

...that any delay would cause immediate and irreparable injury, loss and damage to the United States.



1959

Arrêt de travail sur la côte de l'Atlantique et les ports du golfe du Mexique. Au début de ce mois, l'arrêt de travail paralysait complètement la côte du Maine au Texas et empêchait le travail de 50,000 travailleurs; elle immobilisait 220 cargos. Le 17 octobre, émission de l'injonction de 80 jours. Le juge Kaufman de la Cour de district des Etats-Unis (United States v. International Longshoremen's Association, (1959) 38 Labor Cases, 68,007) énonce:

The strike, if permitted to continue or to be resumed, will imperil the national health and safety, and thereby cause irreparable injury to the United States of America for which there is no adequate remedy at law.

1962

Le 1er octobre, 50,000 débardeurs environ se mettent en grève dans les ports du Maine et ceux du Texas. Le président nomme immédiatement une commission d'enquête sous l'empire de la Loi Taft-Hartley. Selon GIARDINO, Biblio. No 63, à la page 238:

Hindsight now informs us that in late September and early October, 1962, our executive branch was secretly assessing the dangers to our very existence of the missiles being embarked in Cuba. And at that moment, at midnight on September 20, the longshoremen's union declared a strike which paralyzed all Atlantic and Gulf ports. The foreign dangers to the United States now make it clear why President Kennedy declared a "national emergency" on the very morning and within hours after the strike began. None of the parties in that negotiation could appreciate the reasons for this speedy declaration of a national emergency and immediate application for a Taft-Hartley injunction. Only after the Cuban crises had eased did it become known that our government on September 28 had taken pictures which indicated the military build-up by Russia on Cuba soil.

Le 10 octobre, émission de l'injonction de 80 jours.

1964

Le 30 septembre, arrêt de travail dans les ports de l'Atlantique et du golfe du Mexique. Le même jour, le président Johnson se prévaut des dispositions de la Loi Taft-Hartley et met sur pied une commission d'enquête. Le 10 octobre: le juge Cooper de la Cour fédérale de district des Etats-Unis émet l'injonction de 80 jours (United States v. International Longshoremen's Association, (1964), 50 Labor Cases, 32,450). Il est d'avis, que si l'arrêt de travail reprend, "it will imperil the national health and safety, and thereby cause irreparable injury to this country".

Nous reproduisons ici certains résumés de témoignages retenus par le juge:

TESTIMONY OF DEPUTY SECRETARY OF DEFENSE CYRUS  
R. VANCE

It is his testimony that under the emergency presently existing and in order to participate in the defense of the Free World, the United States maintains armed forces and provides support to the armed forces of other nations overseas. Supplies therefore must be ship-transported. "Any interference with the movement of essential cargo and personnel by ocean transportation would seriously jeopardize the discharge of the responsibilities of the Department of Defense and imperil the national security".

While the union has voluntarily agreed, and honored its agreement, to meet major problems in handling military cargo, its commitment does not enable the Department of Defense to carry out all its essential functions involving movements at those ports.

It is also his sworn testimony that the Department of Defense must rely so heavily on the availability of cargo-carrying vessels, that delays in deliveries of military cargo urgently required would prove hazardous in the extreme.

The Secretary agrees with the Acting Secretary of Commerce that the strike's impact "could seriously impair the nation's over-all defense position.



TESTIMONY OF MARITIME ADMINISTRATOR NICHOLAS  
JOHNSON

The Administrator calls our attention to certain vital statistics involved here: The population in the areas serviced by the Atlantic and Gulf Coasts ports, which service all but the Rocky Mountain and Pacific Coast areas, constitutes about 84% (1962) of the total United States population; that employment is extremely high in selected industries - food, chemicals, primary metals, machinery (including electrical), transportation equipment - located in such areas and serviced by these ports; that of the total United States exports and imports (roughly 110 million and 80 million tons respectively of dry cargo each year), 80% moves through the ports here involved.

Of particular significance is his testimony that as a result of the strike virtually all longshoremen in the areas affected failed to report for work on October 1, 1964, with the result that 197 ships were tied up on that day and 262 on October second.

Since movement through West Coast ports would prove impractical under the tie-up resulting therefrom, the strike "would bring about complete dislocation of the Maritime industry...adversely affect the national economy, with attendant peril to the national health and safety.

TESTIMONY OF ACTING MARITIME ADMINISTRATOR JAMES  
W. GULICK

.....

He gives it as his opinion under oath that the strike "will...very substantially affect the ocean-going foreign and domestic trade of the United States, even to the extent of completely closing down such trade in all Atlantic and Gulf Coast ports, thus materially weakening the national health and safety.

He estimates that involved in the present dispute are approximately 90,000 longshoremen, cargo repairmen, clerks and related workers, and the strike would make idle many thousands of other workers, including seamen and teamsters whose employment depends in one way or another on water transport of cargo.

.....



While observing that the stability of the national economy depends largely on the availability of transportation, he makes the important point that the strike will cause industrial breakdown and injury to public health and safety in areas dependent upon fuel and basic materials transported by ocean-going vessels.

.....

The Administrator's sworn testimony includes this about the City of New York: It depends on water transportation for a large portion of its food supply and other essentials. "Any prolonged interruption in the delivery of the food and other supplies would be hazardous to the health and safety of the people living"...there. Through its harbour in '63 passed about 10% of this nation's total ocean-going dry cargo foreign commerce.

He further avers that Puerto Rico depends upon exports from continental United States for their food supplies; that "...even a short strike with depletion of food stocks would have a critical effect upon the health of the people..." there.

The Administrator gives unqualified sworn testimony that a strike would make a serious impact upon the Defense and Aid Programs of our Government. This involves nations receiving economic and military assistance from the United States. Aid and Defense cargoes transported on board United States-flag and foreign-flag commercial vessels "would be halted with resultant detriment to this Government's international economic and military programs".

Of special-significance is the Administrator's sworn testimony, "In view of the current international situation, the national safety may be imperiled if a substantial segment of our Merchant Marine is rendered inoperative by the suspension of cargo handling and immobilization of vessels.

He concludes that the strike "would affect a very substantial part of our maritime industry and would imperil our national health and safety."

TESTIMONY OF SECRETARY OF AGRICULTURE OF THE UNITED STATES ORVILLE L. FREEMAN

The strike would severely interrupt vital legal functions he is obligated to pursue. He points out that approximately 1,237,824 long tons of

agricultural commodities have been approved by his department "for lifting" during this month of October from the ports involved to foreign countries (normally approximately  $2\frac{1}{2}$  million tons would be shipped there during November and December).

Further, the Secretary placed upon the record his testimony that the donation of food items to non-profit voluntary agencies "for use in the assistance of needy persons outside the United States" would be severely curtailed. These donations are an important part of the Food for Peace Program of this country, and movement of such cargoes abroad "will be prevented if the strike continues."

.....

TESTIMONY OF ACTING SECRETARY OF COMMERCE  
CLARENCE D. MARTIN, JR.

In general terms he alleged that the strike would "paralyse shipping activity...and imperil the national health and safety...irreparable injury to the national defense...seriously impair the nation's overall defense position...a market debilitating effect on...United States merchant fleet with respect to its readiness and availability as an instrument of national security in the event of a sudden emergency requirement.

The Acting Secretary concludes that a strike would "seriously imperil the national health and safety."

TESTIMONY OF SECRETARY OF LABOR W. WILLARD WIRTZ

As he sees the situation, the strike would "imperil the national health and safety."

D'une façon générale, quant aux arrêts de travail des débardeurs, Northrup, H.R., Biblio. No 96, observe, à la page 186:

Longshore strikes have a greater effect, but increasing mecanization and lack of skill in the work and therefore ease of strike breaking weakens the potential of longshore strikes for damage. A number of such strikes have occurred with no catastrophy or emergency insight. The

existence of separate unions on the East and West Coasts also reduces the potential for emergency. There is no evidence that a real emergency was in sight in 1963 after a one-month strike, despite the claims of the parties and of government officials.

7. Industries produisant pour la défense nationale

Notes bibliographiques:

BAMBRICK, J.J. Jr et BLUM, A.A., Labor Relations in the Atomic Energy Field, Studies in Personnel Policy, No. 158, National Industrial Conference Board, New York, 1957;

BROWNS, H.L., Missile Sites Labor Commission and the Derogation of the Taft-Hartley Act, (1962) 48 American Bar Association Journal 121;

DENNY, E.M., Handling Wartime Strikes; National Labor Relations Board and War Labor Board Compared, (1943) 11 George Washington Labor Review 366;

MANN, J. Keith, The Emergency is Normal - Atomic Energy, ch. X, dans Bernstein et al., 38;

STRAUSS, Donald, Labor Disputes in Atomic Energy Experience, Proceedings of 4th Annual Conference on Labor, New York University, Albany, 1951;

STYLES, Paul L., Labor Relations in the Space Program (1963) 14 Labor Law Journal 91;

VAN DE WATER, John R., Applications of Labor Law to Construction and Equipping of United States Missile Bases, (1961) 12 Labor Law Journal 613;

VAN DE WATER, John R., Labor Law and National Defence, (1962) 13 Labor Law Journal 617;

VAN DE WATER, John R., Involuntary Arbitration and National Defence, (1963) 18 Arbitration Journal 96.

Conflit à la American Locomotive Co. (1952)

Le 29 août 1952, un arrêt de travail immobilise 1,600 employés de cette compagnie à l'usine de Dunkirk, New York. Le 3 décembre, le président se prévaut de la Loi Taft-Hartley pour nommer une commission d'enquête. Le 11 de ce mois, celle-ci lui fait rapport à l'effet que l'arrêt de travail



"was immediately and seriously delaying the production of equipment and of fissionable materials essential for atomic weapons needed for the national defense". Elle déclare que l'on doit reprendre le travail immédiatement. Le lendemain, émission d'une injonction par une Cour fédérale de district; elle fut prolongée pour la période de 80 jours le 29 décembre suivant. Le 5 janvier, la Cour suprême rejette l'appel qu'avait logé l'union à l'encontre de ce jugement de la Cour de district (United States v. United Steelworkers of America and American Locomotive Co. Inc., (1953) 23 Labor Cases 67,422). La Cour fait remarquer que l'article 208 du Labor Management Relations Act permet à une Cour fédérale de faire droit à une demande d'injonction même dans des cas où l'arrêt de travail ne paralyse pas l'ensemble d'une industrie ou une partie substantielle de cette industrie mais ne revêt au contraire qu'un caractère local. Ce qu'il faut se demander, selon la Cour, est si l'arrêt de travail met ou non en péril la santé ou la sécurité nationale. Et la Cour de conclure:

...If allowed to continue, a strike at a plant which produces equipment for use in the atomic energy industry would affect a substantial part of the entire industry and imperil the national safety so as to come within the scope of the injunction provisions of section 208, Labor Management Relations Act.

...It is the purpose and policy of this Act in order to promote the full flow of commerce... to define and proscribe practices on the part of labor and management which affect commerce and are inimical to the general welfare, and to protect the rights of the public in connection with labor disputes affecting commerce.

Relativement à ce jugement, l'on relève le commentaire suivant de Goldberg, A.J., et Barbash, J., Biblio. No 67, à la page 117:

...Judicial approval of the use of emergency procedures in the American Locomotive case opens up

the use of these procedures in situations which are far from being national emergencies in any critical sense. The federal court's interpretation of the reach of the national emergency disputes provisions in this case virtually makes their use available in any local plant producing something for national defense, although the statutory language talks about a "strike or lockout affecting an entire industry or substantial part thereof" (Sec.206). The American Locomotive case involved a strike of 1,500 workers of whom 950 were working on products for the atomic energy program. This is a far cry from the national coal and transportation strikes which the legislative history shown the Taft-Hartley draftsmen had in mind when they wrote the national emergency dispute provisions.

#### Conflits de travail dans l'industrie aéronautique (1962)

(Relativement à l'application des articles 206 et suivants du Labor Management Relations Act, voir pages 48 à 55 dans "National Emergency Disputes under the Labor Management Relations (Taft-Hartley) Act, 1947-65".)

#### B. MATIERES RELEVANT DE LA COMPETENCE DES ETATS

##### Notes bibliographiques:

BERNSTEIN, Irving, State Public Utility Laws and Mediation, (1956)  
7 Labor Law Journal 496;

JONES, Bethune, State Laws on Utility Strikes, (1947) Public Utilities  
Fortnightly 687;

NORTHROP, H.R., et BLOOM, G.F., Government and Labor, Richard D. Irwin,  
Inc. Homewood, Illinois, 1963, special, ch. 14, pages 377 et suivantes;

NORTHROP, H.R., Compulsory Arbitration and Government Intervention in  
Labor Disputes, Labor Policy Association, Inc., 1966, special, pages  
24 à 34 incl.;

NORTHROP, H.R., et ROWAN, R.L., Arbitration and Collective Bargaining-  
An Analysis of State Experience, (1963) 14 Labor Law Journal 178;

PATERNOSTER, M. L., Government Seizure in Labor Disputes, (1952) 3 Labor Law Journal 341;

ROBERTS, H. S., Compulsory Arbitration of Labour Disputes in Public Utilities, (1950) 1 Labor Law Journal 694;

ROSENN, M., State Intervention in Public Utility Labor Disputes, (1961) 12 Labor Law Journal 387;

SPRINGER, H., Utility Strikes and the Public Interest, (1948) Wisconsin Law Review, 1597;

SUSSNA, E., State Intervention in Public-Utility Labor Management Relations, (1958) 9 Labor Law Journal 35.

Une quinzaine d'états, la plupart en 1947, ont adopté des lois, dont l'effet général est de mettre fin à des arrêts de travail survenant dans des entreprises de service public (public utilities) et présentant un caractère excessif pour le secteur de la population qu'ils affectent. La revue de ces diverses lois permet de saisir les critères auxquels le législateur a eu recours, dans chaque cas, pour déterminer ce qui constitue selon lui le seuil de l'urgence dans les conflits de travail.

Nous faisons d'abord état de lois selon lesquelles l'intervention de l'état est la moins poussée. Il peut alors ne s'agir, comme c'est le cas du Minnesota ou d'Hawaii, que d'une réglementation de ces conflits quelque peu du genre de celle que nous connaissons au Canada comme règle générale s'appliquant à tous les différends en matière de travail: le recours à la grève ou au lock-out n'y est, en effet, que suspendu pour permettre la tenue d'une enquête publique. Nous mentionnons ensuite les états où l'intervention est plus draconienne: la saisie de l'entreprise et l'arbitrage obligatoire notamment.

Par ordre alphabétique, les états dont les statuts contiennent de telles dispositions sont: la Floride, Hawaii, l'Indiana, le Kansas, le Maryland,



le Massachusetts, le Michigan, le Minnesota, le Missouri, le Nebraska, le New-Jersey, le Dakota du Nord, la Pennsylvanie, le Texas, la Virginie et le Wisconsin.

NOTE 1: Un certain nombre de ces lois ont été déclarées inconstitutionnelles (voir notamment: Amalgamated Association of Street, Electric Railway and Motor Coach Employees v. Wisconsin Employment Relations Board, (1951), 340 U.S. 383), pour la raison qu'elles portent sur une matière déjà réglementée par la loi fédérale américaine, soit le droit qu'ont les employés de se mettre légalement en grève. Dans le cas de loi de cette nature n'ayant pas expressément fait l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité, le résultat est sensiblement le même en pratique: l'on se refuse à les appliquer par crainte d'un jugement prononçant leur caractère inconstitutionnel. Malgré cette difficulté, l'intérêt de chacune de ces lois demeure le même pour nous: elles font montre des critères auxquels l'on a eu recours pour déterminer les conflits présentant une situation d'urgence.

NOTE 2: Le texte complet de ces lois, ou, du moins, dans certains cas le résumé de ce texte se trouve dans le recueil C.C.H. Labor Law Reporter, State Laws, volumes 1, 2, Commerce Clearing House, Inc., New-York.

NOTE 3: En plus de ces lois relatives aux entreprises d'utilité publique, il y a lieu de tenir compte, le cas échéant, de l'interdiction permanente faite à certaines catégories d'employés (policiers, pompiers...) de recourir à la grève.

#### MINNESOTA

##### Note bibliographique:

STIEBER, Jack W., Ten Years of the Minnesota Labor Relations Act (1949) Minneapolis, Industrial Relations Center, University of Minnesota.

La loi du Minnesota comporte la possibilité pour le gouverneur d'établir une commission d'enquête, dont le rapport est rendu public, s'agissant d'un conflit de travail à l'occasion duquel l'intervention d'un médiateur s'est soldée par un échec. Il doit alors s'agir d'un conflit qui survient dans une industrie, une entreprise ou une institution "affected with public interest". Le droit de recourir à la grève ou au lock-out se trouve alors suspendu pendant un certain délai. Les secteurs visés comprennent:

...any industry, business, or institution affected with a public interest, which includes, but is not restricted to, any industry, business, or institution engaged in supplying the necessities of life, safety or health, so that a temporary suspension of its operation would endanger the life, safety, health or well-being of a substantial number of people of any community....  
(Minn. L.R. Act, c. 440, Laws of 1939, as amended by 179.07)

A noter par ailleurs que depuis 1947, la loi du Minnesota impose l'arbitrage obligatoire dans le cas de conflits portant sur la détermination des salaires et des heures de travail dans les hôpitaux ayant le caractère d'institution de charité.

## HAWAII

La législation de cet état prévoit la formation, en cas d'impasse dans les négociations, d' "Emergency Boards", chargés de faire enquête et de présenter un rapport au gouverneur. L'employeur doit alors être l'une ou l'autre des personnes suivantes:

...every operator of any plant or equipment for public use, for the transportation of passengers or freight, or for communication by telephone or telegraph or by electricity, or for the production, transmission, delivery or furnishing of light, power, heat, coal, water, gas or oil,

or for the storage of goods. Included are common carriers by air. Excluded are vehicles in rent service operating solely on call from fixed stands. But the term shall not include the Territory or any county, or any commission or board of the Territory or of any county, or any person subject to the Federal Railway Labor Act.

(Hawaii Employment Relations Act, Sec. 91-2.)

La grève ou le lock-out ne peuvent avoir lieu qu'après un certain délai précédant le présentation du rapport au gouverneur.

Dans les deux cas qui précèdent, l'on permet donc éventuellement à la grève ou au lock-out d'avoir lieu, nonobstant le fait que l'arrêt de travail concerne l'un ou l'autre de ces secteurs que la loi énumère spécifiquement. Il en va autrement des lois que nous allons maintenant examiner et qui imposent notamment, soit l'arbitrage obligatoire, soit la saisie de l'entreprise affectée par l'arrêt de travail, suivie de l'arbitrage obligatoire comme mode de solution du conflit.

#### INDIANA

La loi impose l'arbitrage obligatoire, s'agissant d'un conflit mettant en cause un "Public Utility Employer", c'est-à-dire "an employer rendering electric, gas, water, telephone or transportation services to the public," ce dans les circonstances suivantes:

...If the Governor believes that a continuation of the dispute will cause or is likely to cause the interruption of the supply of a service on which the community so affected is so dependent that severe hardship would be inflicted on a substantial number of persons by a cessation of such service, he shall appoint a Board of Arbitration to hear and determine the dispute....  
(c.341, L. 1947.)



FLORIDE

La loi contient une déclaration à l'effet que:

It is the public policy of the State of Florida to facilitate the prompt, peaceful and just settlement of labor disputes between public utility employers and their employees, when an interruption of needful service threatens. To that end, collective bargaining contracts should be encouraged, and settlement procedures for labor disputes in such utilities should be provided where the collective bargaining process has resulted in a stalemate and severe hardship to many would arise from a failure to settle the dispute. (Florida Statutes, 1957, Sec. 453.01.)

L'expression "Public utility employer" y est définie "an employer rendering electric power or light, heat, gas, water, communication or transportation services to the public" (Florida Statutes, 1957, Sec. 453.02).

Si l'impasse dans les négociations persiste après l'intervention du conciliateur et si l'employeur est un "Public utility employer", l'arbitrage obligatoire s'impose dans les circonstances suivantes:

...If the Governor believes that a continuation of the dispute will cause or is likely to cause the interruption of the supply of a service on which the affected community is so dependent that severe hardship would be inflicted on a substantial number of persons by a cessation of such service, he shall appoint a Board of Arbitration to hear and determine such dispute.... (Florida Statutes, 1957, Sec. 453.06.)

NEBRASKA

La législation de cet état contient en substance l'énoncé suivant:

The continuous, uninterrupted, and proper operation of public utilities is essential to the welfare, health and safety of the citizens of the state. It is contrary to the public policy

of the state to permit any substantial impairment or suspension of the operation of any public utility by reason of industrial disputes therein and the state will exercise every power at its command to prevent the same so as to protect its citizens from any dangers or catastrophes which would result therefrom. The services of such public utilities are clothed with a vital public interest and to protect same it is necessary that the relations between the employers and employees in such industries be regulated by the state to the extent and in the manner herein provided.

No right exists in any natural or corporate person or group of persons to hinder, delay or suspend the continuity or efficiency of any public utility service, either by strike, lockout, or other means. (Revised Statutes, 1943, sec. 48-802, supp.)

L'expression "public utility" comprend par ailleurs:

...any individual, partnership, association, corporation, business trust, or any other organized group of persons, any political or governmental subdivision of this State, any public corporation, or any public power district or public power and irrigations district which carries on an intrastate business in this state and over which the government of the United States has not assumed exclusive regulation and control and which furnished, transportation for hire, telephone service, telegraph service, electric light, heat and power service, gas for heating or illuminating, whether natural or artificial, or water services. (Revised Statutes 1943, Sec. 48-801, Subsec. 4, as amended by L.B. 298, L. 1967.)

En conséquence, l'arbitrage obligatoire par la "Court of Industrial Relations" s'impose en cas d'impasse dans des négociations mettant en cause une telle entreprise d'utilité publique. (Sec. 48-810, 48-811, Supp.)

#### PENNSYLVANIE

La loi contient la déclaration suivante:

That it is hereby declared to be public policy of the Commonwealth of Pennsylvania that it is necessary and essential in the public interest to facilitate the prompt, peaceful and just

settlement of labor disputes between public utility employers engaged in furnishing electric, gas, water and steam heat services to the public and their employees which cause or threaten to cause an interruption in the supply of service necessary to the health, safety and well being of the citizens of the Commonwealth of Pennsylvania and to that end to encourage the making and maintaining of agreements, concerning wages, hours and other conditions of employment through collective bargaining between public utility employers and their employees and to provide settlement procedures for labor disputes between public utility employers and their employees in cases where the collective bargaining process has reached an impasse and stalemate and as a result thereof the parties are unable to effect such settlement and which labor disputes are likely to cause interruption of the supply of a public utility service on which the community so affected is so dependent that severe hardship would be inflicted on a substantial number of persons by a cessation of such service.

S'il y a impasse, le gouverneur nommera un médiateur, s'il est d'avis que l'effet du conflit:

...is likely to cause the interruption of the supply of a public utility service, on which a community is so dependent that severe hardship would be inflicted on a substantial number of persons by a cessation of such service....

Si l'impasse persiste, l'arbitrage obligatoire s'imposera finalement.  
(Purdon's Stats. Anno. Title 43, Sec. 213.1 à 213.16.)

#### WISCONSIN

La loi contient la déclaration suivante:

It is hereby declared to be the public policy of this state that it is necessary and essential in the public interest to facilitate the prompt, peaceful and just settlement of labor disputes between public utility employers and their employees which cause or threaten to cause an interruption in the supply of an essential public utility service to the citizens of this



state and to that end to encourage the making and maintaining of agreements concerning wages, hours and other conditions of employment through collective bargaining between public utility employers and their employees, and to provide settlement procedures for labor disputes between public utility employers and their employees in cases where the collective bargaining process has reached an impasse and stalemate and as a result thereof the parties are unable to effect such settlement and which labor disputes, if not settled, are likely to cause interruption of the supply of an essential public utility service. The interruption of public utility service results in damage and injury to the public wholly apart from the effect upon the parties immediately concerned and creates an emergency justifying action which adequately protects the general welfare. (Wisconsin Stats., ch. 414, L. 1947, Sec. 111.50.)

En conséquence, lorsque l'intervention conciliatrice s'est soldée par un échec, et que, de l'avis du "Wisconsin Employment Relations Board", "A continuation of the disputes will cause or is likely to cause the interruption of an essential service" (Sec. 111.55), l'arbitrage obligatoire s'impose comme mode de règlement (Sec. 111.55). L'on définit "essential service":

...means furnishing water, light, heat, gas, electric power, public passenger transportation or communication or any one or more of them, to the public in this state. (Sec. 111.51, as amended by Ch. 37, L. 1949.)

#### SECTEUR HOSPITALIER

A ces différentes législations qui prescrivent l'arbitrage obligatoire à l'occasion de conflits survenant dans des "public utilities" il y a lieu d'ajouter d'autres législations qui imposent la même solution mais dans le cas, cette fois, de conflits survenant dans des hôpitaux. Il s'agit des lois suivantes:

- Loi du Minnesota (depuis 1947);

- Loi du Michigan (ou Hutchinson Act). L'interdiction de la grève vise que les hôpitaux possédés par le gouvernement, non les autres institutions hospitalières (voir: Parker Hyman, The Laws Governing Labor-Management in Michigan Hospitals, (1961) 12 Labor Law Journal 972);
- Loi d'avril 1963 imposant l'arbitrage obligatoire dans le cas de conflits mettant en cause les hôpitaux de la ville de New York seulement (voir: Northrup et Bloom, Biblio. No 99, page 399);
- Loi du Massachusetts (Statut de 1964, ch. 576). La grève chez les infirmières est une "pratique déloyale" (voir: Teele, J.W., (1966) 21 Arbitration Journal 24).

### MASSACHUSETTS

#### Notes bibliographiques:

SHULTZ, Georges P., The Massachusetts Choice-of-Procedures Approach and Emergency Disputes, (1957) 10 Industrial et Labor Relations Review 359;

Report of the Governor's Labor-Management Committee, House No. 1875, The Commonwealth of Massachusetts, Boston, 18 mars, 1947.

La loi de cet état, (ch. 150B, tel qu'ajouté par ch. 596, L. 1947) sur-nommée "Slichter Law", définit d'abord ainsi l'expression "Essential Goods and Services";

Businesses engaged in the distribution of food, fuel, water, electric light and power, gas, and hospital and medical services are engaged in production of essential goods and services.

Cela étant, si le gouverneur est d'avis...

...that the interruption is imminent and would curtail the availability of such goods or services to such an extent as to endanger the health or safety of any community, that collective bargaining procedures have not resulted in the parties' coming to terms, and that intervention of government will be in the public interest....

Il peut se prévaloir de l'un ou l'autre ou des deux mécanismes suivants:

1. He may require the parties to appear before a governor-appointed moderator, who must be "an impartial person skilled in industrial relations",

and show cause why the dispute should not be submitted to voluntary arbitration. The moderator's job is to induce the parties to arbitrate, or to make public the reasons for their refusal to do so. He is forbidden by law to review the merits of the dispute. An arbitration submission or the moderator's report is required within fifteen days of the governor's proclamation of an emergency, during which time no changes in conditions of work and no stoppages are permitted.

2. Or the governor may request the parties to submit the dispute to a tripartite arbitration board. This board is required not only to decide the issues, but also to "fix in its recommendations the date, prospective or retro-active, as of which its recommendations shall be made effective and in so doing shall consider evidence as to the responsibility of either party for delaying the settlement or rejecting arbitration".

Si l'une ou l'autre de ces méthodes se révèle impuissante à éviter l'arrêt de travail ou encore si la nature du conflit n'en permet pas l'application, le gouverneur doit alors déclarer l'existence d'une situation d'urgence. Il doit alors adopter l'une ou l'autre des lignes de conduite suivante:

(1) "...enter into-arrangements with either or both parties" to continue to produce or to distribute sufficient essential services "to safeguard the public health and safety" or (2) seize the business and operate it "for the account of the person operating it immediately prior to the seizure"; or, if such person elects within ten days after seizure, he may waive the proceeds during seizure and receive instead "fair and reasonable" compensation for the appropriation and use of his property for which he may sue the state....

(Le dernier résumé de ces dispositions de la loi du Massachusetts est présenté par Northrup, H.R., et Bloom, G.F., Biblio. No 99, pages 410 et 411.)



## MARYLAND

### Note bibliographique:

LEHRER, S.H., The Maryland Public Utilities Disputes Act, (1956) 7 Labor Law Journal 607.

### La loi d'abord déclare que:

Intervention of government is necessary to protect the public health and safety whenever such a dispute has not been settled by....  
(Collective bargaining) (Annotated Code, (1957), art. 89, sec. 14).

### Elle définit ensuite ainsi "Public utility":

...means any employer (other than the state or a political subdivision thereof) subject to the jurisdiction of the Public Service Commission of Maryland and engaged in the business of furnishing services to the public in this State as a common carrier company, gas company, electric company, steam heating company, telephone company, telegraph company, water company and/or any combination thereof, all as defined in the Public Service Commission Law (art. 89, Sec. 16).

La loi vient enfin accorder au gouverneur le pouvoir de saisir une entreprise et d'imposer l'arbitrage obligatoire comme mode de solution du différend, dans le cas où il est d'avis que...

...an interruption in utility service is imminent or exists and would curtail such service to such an extent as to endanger the health, safety, or general welfare of the community.... (Art. 89, Sec. 17 (1) et (2).)

## MISSOURI

Il s'agit ici du "Public Utility Strike Seizure Act", que l'on nomme également "King-Thompson Act". Cette loi permet au gouverneur de procéder à la saisie d'une entreprise publique, si un arrêt de travail, qui y survient:

...will result in the failure to continue the operation of the utility, and threatens the public interest, health and welfare....(Missouri Revised Statutes, 1949, Sec. 295.180).

La même solution s'impose dans le cas où l'une ou l'autre des parties refuse d'accepter les recommandations d'un conseil de médiation et qu'il s'ensuit une menace d'interruption ou une interruption du fonctionnement d'une entreprise d'utilité publique (sec. 295.180).

Précisons que "Public utility"...

...shall include any person engaged in the business of producing, distributing, selling or otherwise furnishing electric light or power, heat, gas, steam, water, sewer service, transportation, excepting railroads, or communication... (Sec. 295.020).

La Cour suprême du Missouri exprime l'avis que l'intérêt, la santé et la sécurité publique se trouvaient mis en péril lors d'une grève survenue en 1946 à la Laclede Gaz Co., à St. Louis. D'après Rosenn, Max, Biblio. No 154, à la page 391, les circonstances étaient les suivantes:

Testimony showed that Laclede was the only utility distributing gas in the area. Practically all of the hospitals in the St. Louis area used gas for sterilization, hot system heating, cooking and space heating. Large housing projects, doctors and schools were numbered among the company's 364,000 customers. During the first 10 days of the strike the company received 13,000 calls that service had failed or that gas was leaking in the streets. Practically all the areas in the closing of shut-off valves by unauthorized persons and the injection of water into the gas mains. Gas also escaped into the sewer system and caused fires. Pressure controls were tampered with, creating a potentially dangerous situation any time a gas appliance was turned on.

## KANSAS

La loi permet la saisie par le State Labor Commissioner de certaines industries, dans le cas où l'arrêt de la production porte atteinte au bien-être public (public welfare). Il s'agit des industries dont la nature ou l'objet est le suivant:

...(1) the manufacture or preparation of food products whereby substances are being converted from their natural state to a condition to be used as food; (2) the manufacture of clothing whereby natural products are converted from their natural state to a condition to be used as such clothing; (3) the mining or production of fuel; (4) the transportation of food products, clothing or fuel; (5) public utilities and common carriers;.... (Sec. 44-603, 44,607.)

## NEW JERSEY

### Notes bibliographiques:

New Jersey Governor's Committee on Legislation Relating to Public Utility Labor Disputes. Report to Governor Robert B. Meyner, Trenton, 1954, David L. Cole, Chairman.

MacDONALD, Lois, Compulsory Arbitration in New Jersey, dans Proceeding, Second Annual Conference on Labor, New York University, 1949, page 625.

FRANCE, Robert R., et LESTER, Richard A., Compulsory Arbitration of Utility Disputes in New Jersey and Pennsylvania, Industrial Relations Section, Princeton University, 1951.

La loi contient la déclaration suivante:

Public utilities operating under governmental franchise are clothed with public interest, and the State's regulation of the labor relations affecting such public utilities, including heat, light, power, sanitation, transportation, communication and water, is necessary in the public interest. (Revised Statutes of New Jersey, 1937, sec. 34; 13 B-1, ajouté par le ch. 75 des lois de 1947.)



On le            cette législation contient une affirmation statutaire à l'effet que la grève dans certains secteurs constitue une menace au bien-être et à la santé publique.

S'y produit-il une grève ou un lock-out qui, selon le gouverneur, "threatens to impair the operation of the utility so as to interfere with the public interest", que ce dernier est alors autorisé à procéder à la saisie de cette entreprise d'utilité publique. L'arbitrage obligatoire s'impose alors comme mode de règlement du conflit. (Sec. 34:13B-13, tel qu'amendé par le c. 14 des lois de 1950 et Sec. 34:13B-20, ajouté par le c. 47 des lois de 1947 et amendé par le c. 75 des lois de 1947.)

#### DAKOTA-NORD

La loi de cet état permet au gouverneur de procéder à la saisie d'une mine de charbon ou d'une entreprise d'utilité publique, y advenant une grève ou un lock-out qui menace de mettre en danger la vie et la propriété de ressortissants de l'état (Sec. 37-0106 et 37-0107).

#### VIRGINIE

##### Notes bibliographiques:

FRANCE, R.R., Seizure in Emergency Labor Disputes in Virginia, (1954) 7 Industrial and Labor Relations Review 347;

LOWDEN, F.J., Public Utility Seizure in Virginia, (1955) 41 Virginia Law Review 397.

La loi y comporte la déclaration suivante:

It is the public policy of the State to prevent impairment or suspension of the services of its public utilities. (Code of 1950, sec. 56-509).

L'expression "Public utilities" comprend les entreprises qui sont...

...engaged in the business of furnishing water, light, heat, gas, electric power, transportation or communication. (Sec. 40-95.2, amendé par le ch. 92 des lois de 1966.)

En conséquence de l'énoncé de principe précédent:

Whenever in the judgment of the Governor there is a threat of a substantial interruption in the services of a public utility, he shall issue a proclamation of his intention to take possession of such utility for use and operation by the State at the time of any such suspension of service. (Sec. 56-510.)

---

## BIBLIOGRAPHIE GENERALE DES AUTEURS

### CANADA

1. ANTON, F.R., The Role of Government in the Settlement of Industrial Disputes in Canada, C.C.H. Canadian Limited, Montreal, (1962).
2. BEAULIEU, M.-Ls., (Me), Les conflits de droit dans les rapports collectifs du travail, P.U.L., 1955, Québec., spécialement aux pages 201 et suivantes.
3. CARROTHERS, A.W.R., Collective Bargaining Law in Canada, Butterworths, 1965, Toronto, spécialement à la page 320.
4. CARROTHERS, A.W.R., Recent Developments in Labour Law and Policy (conférence prononcée le 17 mars 1967 devant la Law Society of Upper Canada).
5. CHARTIER, Roger, Collective Bargaining and the Public Interest, (1963) 14 Labor Law Journal 733.
6. CRAIG, A.W., Arbitration of Labor-Management Disputes in Canada, (1961) 12 Labor Law Journal 1053.
7. DARTNELL, L.A., Labour Disputes Settlement on the Canadian Railways - A Proposal, thèse, M.A., McGill, 1965.
8. DION, Gérard, L'intérêt public dans l'aménagement des relations du travail, (1964) 19 Relations industrielles 287.
9. FRANKEL, S.J. and PRATT, R.C., Municipal Labour Relations in Canada, McGill University, and the Canadian Federation of Mayors and Municipalities, Montréal, 1960.
10. GAGNE, Jean H., (Me), et TRUDEL, Gérard, c.r., La législation du travail dans la Province de Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Imprimeur de la Reine, Québec, 1955.
11. GARANT, Patrice, (Me), Essai sur le service public au Québec, Faculté de droit, Université Laval, Québec, 1966.
12. HOUDE, Eugène, Le droit de grève dans les services publics, thèse, Université Laval, Québec, 1964.



13. HURTUBISE, René, (Me), Le droit de grève dans les services publics et le Code criminel, thèse, M.A., Université de Montréal, 1959.
14. LAPOINTE, Marc, (Me), La grève dans les services publics dans la province de Québec, au Canada, dans Travaux de l'Association Henri Capitant, T. IX 1955, Paris, Dalloz, 1957.
15. LASKIN, Bora, Public Interest Disputes and their Settlement, (1963) 14 Labor Law Journal 752.
16. LAVAL, (Université), Département des relations industrielles, rapport du XIIIe Congrès annuel, Le règlement des conflits d'intérêts en relations du Travail, P.U.L., Québec, 1958.
17. LAVAL (Université), Département des relations industrielles, rapport du XXe Congrès annuel, Le Code du travail du Québec (1965), P.U.L., Québec, 1965.
18. LOGAN, H.A., State Intervention and Assistance in Collective Bargaining, University of Toronto Press, 1956.
19. MANKIEWICZ, René-H., Le règlement des conflits collectifs de travail dans les services publics et dans les entreprises d'intérêt général, dans (1958) 13e Congrès des relations industrielles, Laval, pages 87 et suivantes.
20. MANKIEWICZ, René-H., Les services publics au Canada et le droit de grève, (1957) 17 Revue du Barreau, 186.
21. MANKIEWICZ, René-H., Le droit de grève dans les services publics au Canada, (1956) 11 Relations industrielles 254.
22. McGill University, Industrial Relations Center, A Reappraisal of Third Party Intervention in Industrial Relations, 4th Annual Labour-Management Conference, Montréal, 1959.
23. REYNOLDS, Roy Richard, Public Policy with respect to the Settlement of Labour Disputes in the Canadian Railway Industry, thèse, M.I.T., Boston, 1951.
24. SANSOUCY, Bernard, Le conflit industriel dans la législation du travail nord-américaine, thèse, Université de Montréal, (1961).
25. STURMTHAL, Adolph, State Intervention in the Settlement of Interests Conflicts, (1958) 13 Relations industrielles 392.
26. STURMTHAL, Adolph, L'intervention de l'Etat dans le règlement des conflits d'intérêts, (1958), 13e Congrès des relations industrielles, Laval, pages 169 et suivantes.
27. TOUSIGNANT, Fabienne, Les policiers et l'arbitrage (1956) 11 Relations industrielles 134.

28. WOODS, H.D., Public-Interest Disputes and their Settlement, (1963) 14 Labor Law Journal 739.
29. WOODS, H.D. et OSTRY, S., Labour Policy and Labour Economics in Canada, MacMillan of Canada, Toronto, 1962.
30. WOODS, H.D., A critical Appraisal of Compulsory Conciliation in Canada, Industrial Conflict and Dispute Settlement, Seventh Annual Conference Proceedings, Industrial Relations Center, McGill University, 1955.
31. WOODS, H.D., Comparative Settlement of Labour Disputes in the United States and Canada, (1954) 9 Relations industrielles 215.
32. CANADA, Department of Labour, Labour Relations Legislation in Canada, a Comparative Study, 1967, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

#### ETATS-UNIS

##### FEDERAL

33. AARON, Benjamin, The Bugaboo of Sovereignty and National Emergency Disputes, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. IV.
34. AARON, Benjamin, Observations on the United States Experience, (1963) 14 Labor Law Journal 746.
35. BAMBRICK, J.J., et BLUM, A.A., Labor Relations in the Atomic Energy Field, dans Studies in Personnel Policy, No. 158, National Industrial Conference Board, New York, 1957.
36. BROWNE, H.L., Missile Sites Labor Commission and the Derogation of the Taft-Hartley Act, (1962) 48 American Bar Ass. Journ., 121.
37. BERNSTEIN, Irving et LOVELL, Hugh G., Are Coal Strikes National Emergencies? (1953) 6 Industrial and Labor Relations Review 352.
38. BERNSTEIN et al., ed., Emergency Disputes and National Policy, Harper & Brothers, New York, 1955.
39. BERNSTEIN, Irving, The Economic Impact of Strikes in Key Industries, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. II.
40. BULLEN, Frederick, H., The taft-Hartley Act and Emergency Defense Dispute, dans Proceedings of the Fifth American Conference on Labor, New York University, 1963, page 333.
41. CHAMBERLAIN, Neil W., et SCHILLING Jane Metzger, The Impact of strikes, Harper and Brothers, New York (1954).



42. CHAMBERLAIN, Neil W., et SCHILLING Jane Metzger, Social Responsibility and Strikes, Harper and Brothers, New York (1953).
43. CHING, C.S., Collective Bargaining and the Emergency Dispute, (1953) 26 Temple Law Quarterly 363.
44. CHING, C.S., Review and Reflexion, Forbes, New York, 1953.
45. COLE, D.L., Role of Government in Emergency Disputes, (1953) 26 Temple Law Quarterly 375-82.
46. COLE, David L., Emergency Labor Disputes, Proceedings of Fourth Annual Conference on Labor, New York University, Matthew Bender and Company, Albany, New York, 1951, pages 229-232.
47. COLE, David L., The Quest for Industrial Peace, McGraw Hill, New York, 1963.
48. COOPER, F.E., Protecting the Public Interest in Labor Disputes, (1960) 58 Michigan Law Review 873.
49. COX, Archibald, Seizure in Emergency Disputes, Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. XII.
50. COX, Archibald, The Taft-Hartley Act: An evaluation of Experience. Readings in Labor Economics and Industrial Relations, pages 500-513, Joseph Shister, ed., Lippincott, Chicago, 1956.
51. COX, Archibald, Law and the National Labor Policy, Institute of Industrial Relations, University of California, Los Angeles, 1960.
52. COX, Archibald, Strikes and the Public Interest: A Proposal for New Legislation, (1960) Feb. Atlantic Monthly 48.
53. CROSSLAND, H.J., Public Interest Labor Disputes: An Economic and Legal Analysis Beyond the Pale of Title II of the Taft-Hartley Act, (1966) 12 Wayne Law Review 780.
54. CULLEN, Donald E., The Taft-Hartley Act in National Emergency Disputes, (1953) Industrial and Labor Relations Review 15.
55. DENNY, E.M., Handling Wartime Strikes; National Labor Relations Board and War Labor Board Compared, (1943) 11 George Washington Law Review 366.
56. DI PASQUALO, A., et SCHWARTZ, A.W., Railway Labor Act and the Airlines, New York University, 12th Conference on Labor, 1959, page 89.
57. DISHMAN, Robert B., The Public Interest in Emergency Labor Disputes, (1951) American Political Science Review 1100.
58. DUNLOP, John T., The Settlement of Emergency Disputes, Proceedings of the Fifth Annual Meeting Industrial Relations Research Association, 1952.



59. EDELMAN, Murray, The Locus of Federal Authority in National Emergency Disputes dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. XIII.
60. ENARSON, Harold L., The Politics of an Emergency Dispute Steel, 1952, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. III.
61. FLEMING, R.W., Emergency Strikes and National Policy, (1960) 11 Labor Law Journal 267.
62. FLEMING, R.W., The Search for a Formula, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. XI.
63. GIARDINO, A. National Emergency Strike Legislation, 16th New York University Conference on Labor, 1963 page 233.
64. GIBSON, John W., Labor Disputes in Basic Industries, (1950) 1 Labor Law Journal 855.
65. GIVENS, R.A., Dealing with National Emergency Labor Disputes, (1960) 34 Temple Law Quarterly 17.
66. GOBEL, George W., An Alternative to the Strike, (1955) 6 Labor Law Journal 83.
67. GOLDBERG, A.J., et BARBASH, J., Labor Looks at the National Emergency Provisions, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. VI.
68. GRAHAM, J.J., Settlement of Labor Disputes in Industries Affected with a National Interest, (1963) 9 Catholic Lawyer 297.
69. GREGORY, Charles O., Injunctions, Seizure and Compulsory Arbitration, (1953) 26 Temple Law Quarterly 397.
70. HERON, Alexander R., Industry Looks at the National Emergency Provisions, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. VII.
71. HILDEBRAND, George H., An Economic Definition of the National Emergency Dispute, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. I.
72. HORLACHER, John Perry, A Political Science View of National Emergency disputes, (1961) 333 The Annals of American Academy of Political and Social Science 85.
73. Independent Study Group for Committee for Economic Development, The Public Interest in National Labor Policy, New York, 1961.
74. Industrial Relations Counselors, Inc., Emergency Disputes: A National Labor Policy Problem, Industrial Relations Monograph, No. 138, New York, 1961.

75. Industrial Relations Research Association, the Settlement of Emergency Disputes dans Proceedings of Fifth Annual Meeting, 1953, Madison, Wisconsin.
76. Industrial Relations Research Association, Emergency Disputes and National Policy, Harper & Brothers, New York, 1955, (Publication No.15).
77. JONES, J.E., National Emergency Disputes Provisions of the Taft-Hartley Act: a view from a Legislative Draftsman's Desk, (1965) 17 Western Law Review 133.
78. KATZ, Isadore, National Emergency Strikes, 7th Annual Conference on Labor, New York University, 1954, page 361.
79. KAUFMAN, Jacob J., Emergency Boards under the Railway Labor Act, (1958) 9 Labor Law Journal 910.
80. JAUFMAN, Jacob J., The Railroad Labor Dispute: A Marathon of Maneuver and Improvisation (1965) 18 Industrial and Labor Relations Review 196.
81. KENNEDY, Thomas, The Handling of Emergency Disputes, Proceedings of second Annual Meeting, Industrial Relations Research Association, 1949.
82. KLEILER, Frank M., A Legislative History of the National Emergency Provisions, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. V.
83. KLEILER, Frank M., Presidential Seizure in Labor Disputes, (1953) 6 Industrial and Labor Relations Review 547-56.
84. KLEILER, Frank M., White House Intervention in Labor Disputes, (1953) Political Science Quarterly 227.
85. KRAMER, Jay, Emergency Strikes, (1960) 11 Labor Law Journal 227.
86. Labor Study Group (An independent), Public Interest in National Labor Policy, Committee for Economic Development, 1961.
87. LEIRSERSON, William M., The Role of Government in Industrial Relations, Industrial Disputes and the Public Interest, Industrial Relations Institute, University of California, Berkely, 1947.
88. LEVINSON, D., Railway Labor Act - The Record of a Decade, (1952) 3 Labor Law Journal 13.
89. LIVERNASH, Robert E., U.S. Department of Labor ed., Collective Bargaining in the Basic Steel Industry; a Study of the Public Interest and the Role of Government, Washington, D.C., 1961 (No. 20402) Government Printing Office.
90. MANN, J. Keith, The Emergency is Normal - Atomic Energy, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. X.



91. MARCEAU, L., et MUSGRAVE, R.A., Strikes in Essential Industries: A Way Out, (1949) Harward Business Review 286-292.
92. MAYER, Henry, Strategy of the Strike, (1960) 11 Labor Law Journal 753.
93. McCLELLAN, J.L., et ROTHENBERG, I.H., National Emergency Dispute: a Proposed Solution, October (1960) 65 Dickinson Law Review 1.
94. McDERMOTT, Thomas J., Ten years of National Emergency Procedure, (1958) 9 Labor Law Journal, 227-43.
95. MURPHY, E.F., Injunctive Prevention of Strikes on Railroads and Airlines, (1958) 9 Labor Law Journal 329.
96. NORTHRUP, Herbert R., Compulsory Arbitration and Government Intervention in Labor Disputes, Labor Policy Association, Inc., 1966.
97. NORTHRUP, Herbert R., Strike Controls in Essential Industries, Studies in Business Economics, No. 30, National Industrial Conference Board, New York, 1951.
98. NORTHRUP, Herbert R., Emergency Disputes under the Railway Labor Act, dans Proceedings of First Annual Meeting, Industrial Relations Research Association, 1948.
99. NORTHRUP, H.R. et BLOOM, G.F., Government and Labor, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1963.
100. O'CONNELL, Francis A., Jr., Defense Problems in Critical Labor Disputes, dans Proceedings 6th Annual Conference on Labor, New York University, Albany, 1953.
101. PATERNOSTER, Marie-Louise, Government Seizure in Labor Disputes, (1952) 3 Labor Law Journal 341.
102. PHELPS, Owen W., Compulsory Arbitration: Some Perspectives, (1964) 18 Industrial and Labor Relations Review 91.
103. PHELPS, Owen W., Public Policy in Labour Disputes: The Crises of 1946, (1947) Journal of Political Economy 189.
104. PIERSON, Frank C., An Evaluation of the National Emergency Provisions, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. VIII.
105. REILLY, G.D., Legislative History of the Taft-Hartley Act, (1960) 29 George Washington Law Review 285.
106. REHMUS, Charles M., Taft-Hartley Title II: An Emergency at Sea, (1963) 14 Labor Law Journal 865-73.



107. REHMUS, Charles M., The Operation of the National Emergency Provisions, 1947-1954, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., Appendix A.
108. REHMUS, Charles M., The Operation of the National Emergency Provisions of the Labor Management Relations Act of 1947, (1953) Yale Law Journal 1047.
109. ROHMAN, M.M., National Emergency Disputes and Seizure, (1962) 13 Labor Law Journal 25.
110. ROHMAN, M.M., National Emergency Disputes, (1957) 8 Labor Law Journal 523.
111. ROSEN H.T., Effectiveness of the Judiciary in National Emergency Labor Disputes, (1952) 6 Rutgers Law Review 402.
112. ROTHENBERG, I.H., Emergency Strikes - What Should be Done About Them? (1950) 54 Labor Law Journal 505.
113. ROTHENBERG, I.H., National Emergency Disputes, (1961) 12 Labor Law Journal 108.
114. ROTHMAN, S., National Emergency Disputes under the Labour Management Relations Act and the Railway Labour Act, (1964) 15 Labor Law Journal 195.
115. SANDBURG, C., Emergency Labour Disputes and the National Interest, (1965) 16 Labor Law Journal 359.
116. SEIDMAN, Joel, National Emergency Strike Legislation, (1961) Symposium on Labour Relations Law, Slovenko, R., ed., 1961, 473.
117. SEITZ, P., Group Thinking and Emergency Disputes, (1950) 1 Labor Law Journal 869-75.
118. SHULTZ, George P., Strikes: the Private Stake and the Public Interest, Chicago, Graduate School of Business, University of Chicago, (Selected Papers No. 8), 1963.
119. SIGAL, B.C., National Emergency Strikes and Public Interest, (1949) 27 North Carolina Law Review 213.
120. SLICHTER, Summer H., New York Times Magazine, January 12, 1947, pages 51-55.
121. SMYTHE, C.F., Public Policy and Emergency Disputes, (1963) Labor Law Journal 827.
122. STARK, Louis, Public Opinion and the Emergency Dispute, (1953) Temple Law Quarterly 368.

123. STOCKMAN, Abram H., National Emergency Strikes and Compulsory Arbitration: Introduction, New York University, 16th Conference on Labor, 1963.
124. STRAUSS, Donald, Labor Disputes in Atomic Energy-Experience, New York University, 4th Conference on Labor, 1951.
125. STYLES, Paul L., Labor Relations in the Space Program, (1963) 14 Labor Law Journal 91.
126. SYME, M.H., Public Emergency Dispute: its Various Aspects and Some Possible Solutions, (1954) 5 Labor Law Journal (reproduit de (1953) 26 Temple Law Quarterly 383).
127. TAYLOR, George W., The Adequacy of Taft-Hartley in Public Emergency Disputes (1961) 331 The Annals of the American Academy of Political and Social Science 79.
128. TAYLOR, George W., Is Compulsory Arbitration Inevitable? Proceedings 1st Annual Meeting, Industrial Relations Research Ass., 1948.
129. TELLER, Ludwig, What Should be Done About Emergency Strikes? (1950) 1 Labor Law Journal 263.
130. TELLER, Ludwig, The Taft-Hartley Act and Government by Injunction, (1949) 1 Labor Law Journal 40.
131. TELLER, Ludwig, Government Seizure in Labor Dispute, (1947) Harvard Law Review 1017.
132. UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA, Proceedings, 4th Session, Wharton School of Finance and Commerce Conference on Labor Arbitration, Peaceful Settlement of Public Emergency Disputes, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1948.
133. VAN DE WATER, J.R., Involuntary Arbitration and National Defense, (1963) 18 Arbitration Journal 96.
134. VAN DE WATER, J.R., Labor Law and National Defense, (1962) 13 Labor Law Journal 617.
135. VAN DE WATER, J.R., Application of Labor Law to Construction and Equipping of United States Missile Bases, (1961) 12 Labor Law Journal 613.
136. WALDMAN, L., National Emergency Strikes: the Need for New Procedures and Devices, New York University, 16th Conference Labor, 1963.
137. WALLIN, Saul, National Emergency Disputes, (1961) 12 Labor Law Journal 61.
138. WARREN, Edgar L., Thirty-six years of "National Emergency" Strikes, (1951) 5 Industrial and Labor Relations Review 3.



139. WILLCOX, Bertram F., et STOREY, Elizabeth, "Government Seizures in Labor Disputes", (1948), 34 Cornell Law Quarterly 156.
140. WILLCOX, Bertram F., Government Seizure in Labor Disputes - A Panel discussion, New York University, 4th Annual Conference on Labor, 1951.
141. WILLIAMS, J.S., Settlement of Labor Disputes in Industries Affected with a National Interest, (1963) 49 American Bar Association Journal 862.
142. WIRTZ, Willard W., Labor and the Public Interest, Harper, New York, 1964.
143. WIRTZ, Willard W., "The Choice of Procedures" Approach to National Emergency Disputes, dans Emergency Disputes and National Policy, Bernstein et al., ed., c. IX.
144. WITTEE, Edwin E., Industrial Conflicts in Periods of National Emergency, dans Industrial Conflict, Kornhauser, A., et al., ed., McGraw Hill, 1954.
145. United States - Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, The Dimension of Major Work Stoppages, (1947-59) Bulletin 1298, Washington, D.C., Government Printing Office, 1961.
146. United States - Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, National Emergency Disputes under the Labor Management Relations (Taft-Hartley) Act, (1947-65), Washington, D.C., 20402, Government Printing Office, 1966.
147. BERNSTEIN, Irving, State Public Utility Laws and Mediation, (1956) 7 Labor Law Journal 496.
148. JONES, Bethune, State Laws on Utility Strikes, (1947) Public Utilities Fortnightly 687.
149. NORTHROP, H.R. et BLOOM, G.F., Government and Labor, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1963, spécial. c. 14, pages 377 et suivantes.
150. NORTHROP, H.R., Compulsory Arbitration and Government Intervention in Labor Disputes, Labor Policy Association, Inc., 1966, spécial. pages 24 à 34 incl.
151. NORTHROP, H.R. et ROWAN, R.L., Arbitration and Collective Bargaining - An Analysis of State Experience, (1963) 14 Labor Law Journal 178.
152. PATERNOSTER, M.L., Government Seizure in Labor Disputes, (1952) 3 Labor Law Journal 341.
153. ROBERTS, H.S., Compulsory Arbitration of Labour Disputes in Public Utilities, (1950) 1 Labor Law Journal 694.



154. ROSENN, M., State Intervention in Public Utility Labor Disputes, (1961) 12 Labor Law Journal 387.
155. SPRINGER, H., Utility Strikes and the Public Interest, (1948) Wisconsin Law Review 1597.
156. SUSSNA, E., State Intervention in Public-Utility Labor Management Relations, (1958) 9 Labor Law Journal 35.



## ANNEXE

### CRITERIA FOR IDENTIFYING EMERGENCY DISPUTES

#### SUMMARY

##### 1. Object of the Study

The report is essentially an exposé of the criteria giving rise to emergency situations, criteria expressed by some authors or contained in official declarations, in decisions of the courts or administrative bodies, and in the legislation. The purpose is not to find the solutions brought to emergency disputes, solutions which are set forth by Professor H.W. Arthurs in Task Force Study No. 8.

Above this simple exposé of the criteria, the author raises different problems concerning the study of the emergency character inherent to certain conflicts. He indicates right at the beginning that due to the complexity of this question it does not seem timely to adopt a system of solutions common to all conflicts, the multiplicity of solutions being more desirable. In other words, the search for criteria should not make one believe in the desirability of establishing a common system for all labour conflicts which one would be inclined to qualify as emergency disputes.

##### 2. Methodology

The present report contains a review of Canadian and American literature on this question and a review of declarations made in the House of



Commons or in provincial legislatures, and finally this report contains a review of the courts' and administrative bodies' decisions. From a geographical point of view, the study contains the emergency disputes for Canada under federal or provincial jurisdiction, and for the United States under federal or state jurisdiction.

The author makes the following points concerning the general condition of the sources he has used:

a) Authors: Few authors systematically study the criteria for identifying emergency disputes and it appears that United States authors are surely the most numerous in dealing with this question.

b) Parliamentary Debates: They contain lots of material that permit finding out the politicians' opinion, but their statements are seriously lacking in precision.

c) Courts' or administrative bodies' decisions are rather frustrating.

d) Specific legislation concerning emergency disputes is rather rare (e.g., American Labor Relations Act, Article 206) and many jurisdictions have legislation generally prohibiting the right to strike to some groups of employees (e.g., prohibition to teachers in some provinces).

### 3. Some Problems Inherent in the Study of Emergency Disputes

Over and above the difficulties raised by the general condition of the sources, the author points out the two following:

a) The fact that the preoccupations or worries about emergency disputes are rather recent; and

b) The definition of the terms "conflicts having an emergency character", "emergency", "dispute", "public interest" and "emergency disputes" where numerous meanings given to those terms seem to have been a serious problem to all authors that have dealt with emergency disputes.

#### 4. The Outline

The study is divided into two parts.

In the first part (Première Partie), the author looks at what other authors have said concerning emergency disputes; and with their help, he classifies the criteria accepted or rejected for the purpose of identifying emergency disputes. Some other quotations from other sources are also made. Of the two parts of the study, the first will doubtless be of greater interest.

In the second part (Seconde Partie), the author gathers together extracts of parliamentary declarations, courts' or administrative bodies' decisions and texts of law concerning labour disputes that were believed or that could have been believed, wrongly or rightly, according to what has been said in the first part to have been creating emergency situations. These extracts are classified according to legislative competences and according to professional or industrial sectors.

#### 5. Contents of the Present Document

This summary deals essentially with the first part of the study, even though it is necessary to make a comparison with the second part. The author agrees that the essence of his study is contained in the first part, the second part having mainly an illustrative character since it is devoted mainly to official reactions to real emergency disputes or disputes considered as such.

## 6. Summary of Chapters

### Chapter 1 - In Search of the Criteria

In this chapter the author points out the general characteristics of the conflicts faced by authors for the purpose of studying emergency disputes (A), and he examines the appropriateness of having pre-established criteria (B).

#### A. The General Characteristics of Emergency Disputes

Keeping in mind the inaccuracy of the expression "emergency disputes", the author sums up the general characteristics of these conflicts referred to by authors when they study emergency disputes:

- a) critical situations that must reach some degree of seriousness—infrequent situations;
- b) a particular category of conflicts that really affects the public interest in opposition to conflicts that are mere public inconveniences, and to be a real emergency dispute, the conflict affecting the public interest must bear some degree of seriousness; it is this "emergency sill" that emergency disputes criteria try to determine;
- c) conflicts that usually necessitate a particular and direct intervention on the part of the government; the author would be inclined to apply the emergency disputes notion to all conflicts which must be taken care of by governments in an expressed manner either by intervening directly to put an end to the work stoppage, or by other means.

Above this the author, in disagreement with the usual acceptance that an emergency dispute takes place when the actual law is revealed as insufficient, maintains that this criterion is not completely justified since



it might be desirable for the government not to interfere in some of these conflicts.

B. The Appropriateness of Having Pre-Established Criteria

The author hesitates to adopt pre-established criteria deserving general application. This hesitation is based on three main difficulties issued either from the industrial relations system itself or from the environment. These difficulties are set forth below:

a) the political context in which these critical conflicts happen:

i) The role of government in a serious labour conflict is a concept that varies according to time and place (cases where there is no pre-established criteria in the legislation), e.g., the contrary conclusions of the Slichter's (Massachusetts, 1947) and Cole's (New Jersey, 1964) report and the attitude of the government of Ontario which in 1965 imposed binding arbitration in the hospitals sector while the Quebec government was slower to interfere in the general strike of 1966 in the same sector.

ii) The government's behaviour is very often dictated by pressures, mainly by public opinion. If the government has already established criteria to be applied by courts or administrative bodies, these criteria will be applied and will therefore have some usefulness, because what is in sight here is public power legislative action or government intervention.

iii) The assessment of the emergency of situations, even with pre-established criteria, is generally made in a context of exaggeration (politization of critical labour disputes), role of the press, need felt by the Members of Parliament to show that they are doing something for their voters, lobbying, etc.

b) The peculiarity of conflicts, in that each conflict has its own characteristics and therefore conflicts that happen in the same sector but at a different time or in a different place do not have the same reality. This applies to labour conflicts generally but in a stronger way to conflicts that happen during a war or a period of international tension.

c) A variety of solutions are presented. Due to the great variety that can be found in the reality of emergency disputes it seems that solutions should be searched for in a rather pragmatical way taking into account all the data of each conflict.

One has to note that even the uncertainty either of government intervention itself or of the mode of intervention can facilitate the settlement of the problem.

## Chapter 2 - The Statement of Criteria

The author points out that other authors agree that the criteria must not be established by referring to the nature of the sector where the conflicts may happen but by taking into account the consequences of the conflicts on one part of society or on the whole society. These criteria must be in accordance with the seriousness of the social impact of the conflict.

He divides his study on the statement of criteria as made by authors by distinguishing a first category of criteria that authors unanimously accept or reject and a second category of criteria that are accepted by just a few authors. And finally, he asks two questions concerning the application of the criteria previously stated: first, does the conflict that has an emergency character have to be a nationwide conflict or can it be only a regional conflict; and second, can a strike or a lockout be a conflict having an emergency character simply because it is feared?

Page 247 missed in paging



A. Criteria Generally Admitted and Generally Rejected

The generally admitted criterion is the injury to public health or safety; the generally rejected criterion is public inconvenience.

a) Injury to public health or safety; (generally admitted)

The author gives a list of numerous authorities (mostly United States authors) and of provincial (Canada) and federal and state (United States) texts of law which show a unanimous consent to the acceptance of the injury to "public health and safety" as a criterion to identify emergency disputes. This unanimous consent on the part of the quoted authors can be explained by the fact that nearly all of them are American and usually use the text of Article 206 of the Taft-Hartley Act. The United States authors and legislation use the words "health" and "safety" expressly. However, the vocabulary used by the provincial texts of law in Canada varies: the Province of Manitoba uses the expression "health and well-being" and for this study the word "safety" is deemed to be included in "well-being"; the Province of Saskatchewan uses the expression "life, health or property could be in serious jeopardy" and for this study "safety" is deemed to be included in "life or property in serious jeopardy"; similarly, the Province of Alberta uses the expression "life or property in serious jeopardy".

The author points out that beyond the different quoted texts of law that expressly mention "health and safety", one should add those that prohibit strikes by hospital employees, policemen and firemen.

The statement on the unanimously accepted criteria is concluded by giving details on the expression "public health" which means only the health of the people of the community as a whole or a part of it, and must not include the health of the state itself because this would include the conflicts

that give rise to the dislocation of the economy of the whole country or of a region; and one has to note that unanimity is far from being reached as to the acceptance of this factor as a criterion for identifying emergency disputes.

b) Public Inconvenience (generally rejected)

The author stresses the fact that a strike "must create hardship rather than mere inconvenience". He also adds that the use of mere economic criteria would very rarely permit the application of the "emergency" character to a conflict, and that a conflict in the public sector does not necessarily give place to an "emergency" situation since very often these conflicts merely give rise to inconveniences.

B. Variations in the Admission of Criteria

Under this title the author studies some criteria which are much less accepted by authors than the criteria based on "health and safety" but which, however, are very often used to identify the emergency character of a labour conflict. These criteria are: a) the injury to public welfare, b) the disruption of the economy and c) the injury to the education of a group of students.

a) The Injury to the Public Welfare

No author who was consulted accepts the expression "welfare" as being in the very broad meaning of "inconvenience" so as to give the "emergency" character to a labour conflict because this would hold for such expressions as "public interest dispute" and "emergency dispute".

Some authors, however, accept the notion of "welfare" as a criterion of emergency disputes but give to that word the meaning of "health and safety".

Less numerous authors accept the term "welfare" in a broader sense than "health and safety" but hold that it is related to it in its effects. This would be the case where the conflict has effects as serious as injuries to "public health and safety", the most cited example being the conflict giving rise to "disruption of the economy" which is studied later. However, "disruption of the economy" would be just one example since it seems that it is necessary to broaden the scope of the term "welfare", mainly in Canada, to include all cases where the welfare of the population might suffer serious and irreparable damage.

Concerning this double acceptance of the term "welfare" the author quotes C.F. Smythe who suggests a different form of intervention of the state if the conflict is one that injures the public health or safety or if the conflict is one that might give rise to serious and irreparable damage to the public welfare.

b) Disruption of the Economy

This criterion has been accepted by just a few authorities and the author has met only one that would include it in the expression "health and safety". One has to note that Mr. Justice Douglas of the Supreme Court of the United States has refused to give such a broad meaning to this expression. Therefore, criteria based on "disruption of the economy" is much less strong than "health and safety" in the United States, as the United States law mentions only "health and safety".

In Canada, since there is no federal legislation that imposes criteria, "disruption of the economy" seems to have had more influence on governments to have them declare "emergency" situations; "in fact, the intervention on the part of governments has been motivated essentially by the seriousness



of the cumulative effects of the conflicts, on the economic level, and suffered by the various sectors of the economy" (translated from study p. 57).

c) Interference with Education (of a Group of Students)

The author calls attention to the last paragraph of Article 99 of the Code du Travail (Labour Code) of the Province of Quebec that authorizes the Minister of Justice of the province to introduce procedures in injunctions to have the teachers' right to strike suspended for a maximum length of time of 80 days when the strike "interferes with the education of a group of students as well as...endangers or imperils the public health or safety". It is underlined in the report that authors do not mention this criterion, but one must not forget that most provincial legislations in Canada are much more strict since they permanently withhold from teachers the right to strike.

C. The Application of the Criteria

Under this title, the author answers two questions: a) at what stage of the conflict must we look to determine whether this is an emergency situation or not, and b) what must the geographical extent of the effects of the strike be to determine whether there is emergency or not.

a) The Stage of the Conflict

In other words one may ask whether there can be an emergency only when the strike (or lockout) is going on, or if emergency can also exist when the strike (or lockout) is only apprehended. According to the author, it is generally admitted that an emergency situation exists not only when the strike (or lockout) is going on but also when a stoppage of work is simply apprehended and there is an immediate threat, but not when there is just a possibility or a remote hypothesis.

b) The Geographical Extent

The author points out that most authorities that deal with emergency disputes are United States authors and that a great number of them deal only with "national emergency disputes", neglecting at the same time the wider optic of "emergency disputes" as studied in this report. However, the author believes that the labour conflict giving rise to an emergency situation may have in its effects a simple local or regional bearing as well as a national one; he quotes a few authors to the same effect.

Part Two (Seconde Partie)

This, the larger part of the study, gives quotations and observations, with dates, supporting the material of Part One (Première Partie).

































